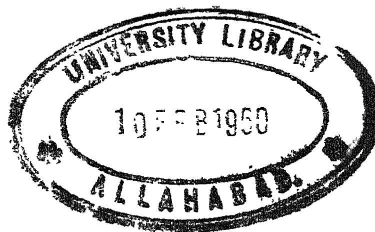
सोवियत गणराज्य संघ
तथा
स्विट्ज़रलैण्ड
की
शासन प्रणाली

लेखक

हरि मोहन जैन, एम० ए०,
राजनीति विभाग, प्रयाग विश्वविद्यालय



१९५७
चैतन्य पब्लिशिंग हाउस
१०-बी, बेली रोड, इलाहाबाद-२

लेखक की अन्य रचनायें

संयुक्त राज्य अमरीका की शासन प्रणाली (उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा पुरस्कृत)

प्रथम संस्करण

प्रकाशक : चैतन्य पब्लिशिंग हाउस, इलाहाबाद-२
मुद्रक : हिन्दी साहित्य प्रेस, कटरा, इलाहाबाद

भूमिका

सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ तथा स्विट्ज़रलैंड, इन दोनों ही देशों की शासन प्रणाली अनुपम है। दोनों में ही कुछ ऐसे विचित्र लक्षण पाये जाते हैं जो कि अन्यत्र नहीं मिलते। यदि सोवियत संघ की शासन प्रणाली एक-दलीय है तो स्विट्ज़रलैंड की निर्दलीय अथवा बहुदलीय; यदि सोवियत संघ का जनतांत्रिक केन्द्रीयतावाद (democratic centralism) राजनीति शास्त्र में एक नवीन धारणा है तो स्विट्ज़रलैंड में जनमत संग्रह एवम् उपक्रम प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के इन उपकरणों का प्रयोग भी आज संसार में संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों को छोड़ कर अन्य कहीं नहीं पाया जाता। यदि सोवियत संघ के सर्वोच्च सोवियत का प्रेजिडियम (Presidium) एक विचित्र संस्था प्रतीत होती है तो स्विट्ज़रलैंड की बहुल (plural) कार्यकारिणी भी कुछ कम आकर्षण का केन्द्र नहीं है। दोनों ही देशों की शासन प्रणाली निरन्तर परिवर्तनशील रही है।

सोवियत शासन प्रणाली सर्वहारा अधिनायकत्व (proletarian dictatorship) की मूल धारणा पर आधारित है और उसका उद्देश्य एक साम्यवादी समाज की स्थापना करना है। जैसा कि प्रस्तुत पृष्ठों के पढ़ने से ज्ञात होगा सोवियत संघ में साम्यवादी दल के नेतृमण्डल (प्रेजिडियम) का ही अधिनायकत्व इस समय है और यही अपने को 'सर्वहारा' का प्रतिनिधि होने का दावा करता है। सोवियत राज्य अति शक्तिशाली है। मार्क्सवाद की यह मूल धारणा थी कि आदर्श साम्यवादी समाज में राज्य विघटित हो जायेगा। मार्क्सवाद की एक मूल धारणा यह भी थी कि किसी वस्तु की मात्रा (quantity) जब तक एक निश्चित सीमा तक नहीं पहुँच जाती तब तक उसमें गुणात्मक (qualitative) परिवर्तन नहीं हो सकता। सम्भवतः सोवियत राज्य की शक्ति में अभी उस सीमा तक विकास नहीं हुआ है जहाँ से उसमें गुणात्मक परिवर्तन, अर्थात् राज्य का विघटन होना प्रारम्भ हो सके। वर्तमान सोवियत राज्य व्यवस्था को देखते हुए यह कल्पना करना भी भयंकर लगता है कि इसमें राज्य की शक्ति में और विकास होगा।

स्विट्ज़रलैंड भी आज 'विशुद्धतम प्रजातंत्र' नहीं रहा है। जैसा कि आर्नल्ड ज़रकर (Arnold Zurcher) ने वैस्टर्न पोलिटिकल क्वार्टरली (*Western Political Quarterly*) में अपने एक लेख में लिखा है, आज लगभग सभी देशों में प्रजातंत्र दो तत्वों से ग्रस्त होता जा रहा है : (१) विशेषज्ञ (experts)

और (२) संकटकालीन व्यवस्थायें (emergency regimes) । स्विट्ज़रलैंड भी इन दोनों से विमुक्त नहीं रह सका है। निस्सन्देह स्विट्ज़रलैंड में संकटकालीन व्यवस्थायें ब्राइस की केवल उस गाड़ी के समान सिद्ध हुयी हैं जिसके आ जाने से सड़क के वृक्षों की डालियाँ और पत्तियाँ मुड़ तुड़ जाती हैं ताकि गाड़ी गुज़र सके और स्विस शासन संस्थायें इन वृक्षों की ही भाँति संकट बीत जाने पर अपनी स्थिति पुनः प्राप्त कर सकी हैं। परन्तु यह भी अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि संकटकालीन व्यवस्था कुछ तो हानी साधारण व्यवस्था को कर ही देती है। स्विट्ज़रलैंड में हम देखते हैं कि राज्य निरन्तर अधिकाधिक शक्तिशाली होता जा रहा है, कार्यकारिणी उत्तरोत्तर महत्वपूर्ण होती जा रही है और सबसे महत्वपूर्ण तथ्य तो यह है कि शासन में विशेषज्ञों का महत्व उत्तरोत्तर बढ़ता जा रहा है जिसका परिणाम यह है कि जन-सभायें (Landsgemeinde), कैन्टनों की परिषदें, यहाँ तक कि स्वयं संघीय सभा महत्वहीन होती जा रही है। वर्तमान स्थिति में जब कि प्रत्येक राज्य एक कल्याणकारी राज्य बनता जा रहा है ऐसा होना स्वाभाविक ही है। यह प्रजातंत्र का एक नया रूप है। यह प्रजातंत्र का एक नया युग है जिसमें जनतंत्र के आर्थिक दृष्टिकोण (economic democracy) को अधिकाधिक बल दिया जा रहा है।

इन्हीं कुछ विचारों को लेकर प्रस्तुत पृष्ठों में सोवियत संघ तथा स्विट्ज़रलैंड, इन दो देशों की शासन प्रणालियों का विश्लेषण करने का प्रयत्न किया गया है। इस अध्ययन में अनेकों विदेशी लेखकों के ग्रन्थों की सहायता ली गयी है। उन सबका मैं आभारी हूँ। आशा है यह पुस्तक भारतीय विश्वविद्यालयों के राजनीति शास्त्र के विद्यार्थियों के लिए उपयुक्त सिद्ध होगी।

राजनीति विभाग
प्रयाग विश्वविद्यालय
१०-९-१९५७

हरि मोहन जैन

विषय-सूची

भाग १

सोवियत गण-राज्य संघ की शासन प्रणाली

(६)

भाग २

स्विटज़रलैंड की शासन प्रणाली

अध्याय पृष्ठ

सोवियत गण-राज्य संघ

का

संविधान

अध्याय १

संविधान का विकास

जिस प्रकार रूसी साम्यवाद मानव सभ्यता के इतिहास में एक नया प्रयोग माना जाता है उसी प्रकार रूसी राजनैतिक संस्थायें भी मानव शासन प्रणालियों में अभूतपूर्व हैं। वास्तव में रूसी समाज की प्रत्येक व्यवस्था—राजनैतिक, सामाजिक तथा आर्थिक—पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी व्यवस्था के प्रतिकूल ही नहीं बल्कि उसको एक चुनौती भी देती है। रूसी संविधान अनोखा है, इसमें प्रजातंत्र, संघ व्यवस्था, संसदात्मक शासन, द्विसदनीय प्रणाली इत्यादि महत्वपूर्ण राजनैतिक धारणाओं का इस प्रकार निरूपण किया गया है कि जिस अर्थ में इन धारणाओं का प्रयोग पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी देशों में होता है वह अर्थ ही सोवियत संघ में इन धारणाओं का दिखाई नहीं देता। इसका कारण यह है कि वहाँ पर सम्पूर्ण राजनैतिक तथा सामाजिक व्यवस्था मार्क्स तथा लैनिन के साम्यवादी सिद्धान्तों पर आधारित है। १९१७ की क्रान्ति के उपरान्त यह सिद्धान्त ही रूसी समाज के आधार बन गये थे।

सोवियत न्यायविधाविशारदों (Jurists) के अनुसार एक संविधान किसी राज्य की सामाजिक शक्तियों के पारस्परिक सम्बंधों की कानूनी अभिव्यक्ति करता है। यह सामाजिक शक्तियाँ स्वयं उस राज्य की भौगोलिक, आर्थिक, सामाजिक तथा ऐतिहासिक परिस्थितियों एवं परम्पराओं की उपज होती हैं। इस दृष्टिकोण से किसी देश के संविधान को समझने से पूर्व यह आवश्यक है कि उस देश की भौगोलिक, आर्थिक एवं सामाजिक परिस्थितियों तथा ऐतिहासिक परम्पराओं का भी संक्षिप्त ज्ञान प्राप्त किया जाय।

भूमि तथा निवासी

सोवियत संघ एक विशाल देश है जो कि संसार के ⅙ भूभाग पर फैला हुआ है। इसकी जन संख्या लगभग २१ करोड़ है। क्षेत्रफल के विस्तृत होने के कारण इसमें हर प्रकार के जलवायु वाले—गरम से गरम तथा ठंडे से ठंडे—स्थान पाये जाते हैं। इसकी भूमि ऐसी है कि हर प्रकार की उपज—गेहूँ, राई, कपास, रबड़, तम्बाकू, चीनी, इत्यादि के लिये उपयुक्त है। हर प्रकार के पशु यहाँ मिलते हैं। खनिज पदार्थों के लिये भी इस देश पर प्रकृति की कृपा है। लोहा, कोयला, सोना, चान्दी, पैट्रोलियम, प्लेटिनम, रेडियम, यूरेनियम, पोटाश, फोस्फेट, मैंगनीज़,

तांबा, मरकरी, इत्यादि सभी यहाँ पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हैं। वर्तमान काल में सोवियत संघ की इस विशाल प्राकृतिक देन का विज्ञान के साधनों द्वारा उपयोग किया गया है जिसका फल यह है कि सोवियत संघ ही आज संसार में एक ऐसा राष्ट्र कहा जा सकता है जो आर्थिक दृष्टिकोण से बहुत कुछ आत्मनिर्भर है।

साम्यवादी शासन व्यवस्था के अन्तर्गत सोवियत संघ ने नियोजित उत्पादन (planned production) द्वारा कृषि एवं उद्योग दोनों में ही आश्चर्य जनक उन्नति की। अब तक वहाँ पर ५ पंचवर्षीय योजनायें सफलतापूर्वक लागू हो चुकी हैं और छठी पंचवर्षीय योजना का उद्घाटन हो गया है। रूस की इस आर्थिक प्रगति का वहाँ की शासन व्यवस्था पर भी गहरा प्रभाव पड़ा क्योंकि जैसे-जैसे उत्पादन के साधनों का राष्ट्रीकरण तथा खेतों का सामूहिकरण किया गया अर्थात् जैसे जैसे राज्य कृषि तथा उद्योग के क्षेत्रों को अपने स्वामित्व में लेता गया वैसे-वैसे यह भी अधिकाधिक आवश्यक समझा गया कि शक्ति का अधिक से अधिक केन्द्रीकरण किया जाय ताकि अपनी योजनाओं को कार्यान्वित करने में राज्य को कोई बाधा या कठिनाई न हो। अतः विशेषकर १९२७ के उपरान्त जब कि नवीन आर्थिक नीति का युग समाप्त होकर सामाजीकरण का युग आरम्भ हुआ राज्य भी अधिकाधिक शक्तिशाली, सुदृढ़ तथा संगठित होता गया। कुछ लोगों का तो विश्वास है कि सोवियत शासनतंत्र अधिनायकवादी है। निश्चय ही पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी मापदंड से देखने पर सोवियत राजनैतिक प्रणाली प्रजातंत्रात्मक नहीं कही जा सकती, परन्तु यह बात विवादग्रस्त है कि वह मापदंड ही उचित मापदंड है या नहीं, क्योंकि यदि सोवियत् लेखकों की बात मानी जाय तो केवल सोवियत् साम्यवादी शासन व्यवस्था ही वास्तव में प्रजातंत्रात्मक है।

सोवियत् समाज में सहस्रों विभिन्न जातियों का होना एक अन्य तत्व है जिसने सोवियत राजनैतिक प्रणाली को प्रभावित किया है। अनुमान लगाया गया है कि सोवियत् संघ में इस समय १८५ से कम विभिन्न जातियाँ (nationalities) नहीं हैं। यह विभिन्न जातियाँ विभिन्न धर्मावलम्बी हैं, विभिन्न भाषायें बोलती हैं, इनके सांस्कृतिक विकास के स्तर में भी पारस्परिक अन्तर है। इन सब को एक प्रशासन के आधीन कर इन पर राज्य करना सोवियत् सरकार के लिये सदैव एक समस्या रही है। ज़ारशाही काल में निश्चय ही इन जातियों की संस्कृति अथवा विशिष्ट सभ्यता का कोई ध्यान नहीं रखा जाता था और ज़ारों की सदैव यह नीति रहती थी कि इन सब की विभिन्न विशेषताओं को नष्ट करके इनको बलपूर्वक रूसी

जातियों की समस्या

जाति में मिश्रित (Russification) कर दिया जाय। परन्तु लैनिन तथा स्टालिन की आरम्भ से ही इस संबंध में यह नीति थी कि साम्यवादी राज्य की राजनैतिक तथा आर्थिक व्यवस्था की सीमाओं के अन्दर इन जातियों को पूर्ण सांस्कृतिक स्वतंत्रता होनी चाहिये। अतः रूसीकरण (Russification) की नीति का परित्याग कर दिया गया और प्रत्येक जाति को अपनी भाषा को प्रयुक्त करने तथा अपनी संस्कृति का विकास करने के लिये प्रोत्साहन दिया गया। केवल इन जातियों की राजनैतिक तथा आर्थिक व्यवस्था साम्यवादी होनी चाहिये। १९२४ तथा १९३६ के संविधानों में यही सिद्धान्त स्वीकार किया गया था।

इसमें सन्देह नहीं कि सोवियत इतिहास में भी अनेकों ऐसे उदाहरण मिलते हैं जिनमें राज्यों को बलात् पूर्वक सोवियत संघ के आधीन किया गया जैसे १९२१ में जॉर्जिया को यद्यपि उसने १९१८ में अपनी स्वतंत्रता घोषित कर दी थी। इसी प्रकार यूक्रेन, व्हाइट रूस, काकेशस तथा ऐशियाई जनतंत्रों में स्वायत्तता के आन्दोलनों का दमन कर दिया गया। अनेकों बार रूसी जनता तथा कम्यूनिस्ट दल में "शुद्धिकरण" (purges) किया गया, राज्यों की सीमायें बिना उनकी सहमति के ही बदल दी गयीं, लोगों का निर्वासन (deportation) किया गया, केन्द्रीय निर्णयों के अनुसार राज्यों की सरकारों में परिवर्तन कर दिये गये, परन्तु इतना सब कुछ होते हुये भी वैब के इस मत को अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि सोवियत संघ ने बड़ी कुशलतापूर्वक जातीयता की समस्या का समाधान कर लिया है। जो॰ डी॰ एच॰ कोल तथा शूमैन जैसे लेखकों ने भी इस संबंध में सोवियत राज्य की प्रशंसा की है। निश्चय ही सोवियत सरकार एक बहुराष्ट्रीय (multi-national) अथवा अराष्ट्रीय (un-national) राज्य निर्मित करने में सफल हुई है। इस सफलता में सोवियत सरकार की पंचवर्षीय योजनायें बड़ी सहायक सिद्ध हुईं। इन योजनाओं का एक परिणाम यह हुआ कि अरूसी गणराज्य (non-Russian republics) भी आर्थिक, औद्योगिक तथा सांस्कृतिक दृष्टिकोण से रूसी गणतंत्र (Russian Republic) के समान स्तर पर आ गये। साथ ही साथ शिक्षा का भी प्रयोजन किया गया जिससे निरक्षरता दूर हुई और विज्ञान का प्रसार हुआ। विभिन्न क्षेत्रीय भाषाओं तथा संस्कृति के विकास को भी पूर्ण प्रोत्साहन दिया गया। १९४१ में अनुमान लगाया गया कि सोवियत संघ में ९० भाषाओं में पुस्तकें प्रकाशित होती थीं।

विभिन्न जातियों के अधिकारों की सुरक्षा के हेतु राजनैतिक प्रबन्ध भी किये गये। सैद्धान्ततः गणराज्यों को यह अधिकार प्राप्त है कि वह सोवियत संघ से अलग हो सकें जिसको लेकर सोवियत संघ के प्रशंसक गर्व से दावा

है कि सोवियत राज्य स्वेच्छा से संगठित होने वाले गणराज्यों का संघ है (voluntary union of republics)। १९३६ के स्टालिन संविधान में सोवियत-कांग्रेस के स्थान पर एक सुप्रीम-सोवियट की व्यवस्था की गई थी। इस द्विसदनीय विधान मंडल के दूसरे सदन अर्थात सोवियट आफ नेश्नलिटीज (Soviet of Nationalities) का संगठन इस प्रकार किये जाने की व्यवस्था की गई कि विभिन्न जातियों को उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके। इस संविधान में यह भी घोषणा की गयी कि "सोवियत राज्य का यह एक अपरिहार्य (indefeasible) कानून है कि इसके सब नागरिक बिना जाति या वंश का भेदभाव किये आर्थिक, राजकीय, सांस्कृतिक, सामाजिक तथा राजनैतिक क्षेत्रों में समान अधिकारों के अधिकारी होंगे। प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से इन अधिकारों को सीमित करना या प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से जाति अथवा वंश के आधार पर किसी नागरिक को विशेषाधिकार देना, या किसी जाति (nationality) अथवा वंश (race) के विरुद्ध घृणा, बैर अथवा उसकी मानहानि करना विधान द्वारा दंडनीय होगा"।

१ फरवरी १९४४ को मोलोटोव योजना में गणराज्यों को २ आश्चर्यजनक अधिकार दिये गये : प्रथम यह कि गणराज्य विदेशों से सीधे संबंध स्थापित कर सकते हैं; दूसरे, गणराज्यों को अपनी सेनायें (military formations) रखने का अधिकार दिया गया जो कि उनके अपने प्रतिरक्षा मंत्रियों के आधीन होंगी यद्यपि यह सेनायें सोवियत सेना का भाग होंगी। इसमें सन्देह नहीं कि यह दोनों अधिकार केवल दिखावे के लिये दिये गये थे। विशेषकर सोवियत संघ का लक्ष्य पहले अधिकार से अपने लिये संयुक्त राष्ट्र संघ में अधिक से अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त करना था, परन्तु इस दिशा में वह अधिक सफल न हो सका। सोवियत संघ के केवल दो राज्यों, यूक्रेन तथा बाइलोरशा, को ही संयुक्त राष्ट्र संघ में प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सका अन्य को नहीं।

सोवियत संविधान का इतिहास

१९१७ की क्रान्ति के उपरान्त रूस में जिन राजनैतिक संस्थाओं का उद्भव हुआ उनकी सबसे अद्भुत विशेषता यह है कि अपने पूर्वज अर्थात जारशाही काल की राजनैतिक संस्थाओं से उनका कोई मेल नहीं मिलता। वह एकदम नवीन थी। १९१७ से पूर्व वास्तव में रूस एक निरंकुश शासनतंत्र—जारशाही—द्वारा शासित होता था। इस शासन तन्त्र में प्रजातन्त्रवाद अथवा प्रतिनिधिमूलक संस्थाओं के लिए अधिक स्थान नहीं था।

वास्तव में रूस का इतिहास ८६५ ईसवी से आरम्भ होता है जब कि वाइ-

किंग वंश के एक राजकुमार ने रूस पर अपना प्रभुत्व स्थापित कर लिया। इस वंश ने १२४० ईसवी तक राज्य किया। मध्य काल (Middle Ages) में रूसी लोग धीरे धीरे पूर्वी युरोपीय मैदान में फैलने लगे, परन्तु पश्चिमी सभ्यता से वह बहुत दूर रहे। इस काल में उन पर ३ प्रभाव ऐसे पड़े जो उनके भविष्य के लिये महत्वपूर्ण सिद्ध हुये। वह थे—

(१) ६वीं शताब्दि में उनका एक रुरिक (Rurik) नाम के जर्मन सरदार द्वारा पराजित होना। रूरिक ने उनका सैनिक संगठन किया और युद्धों तथा विजय के लिये उनमें चाव उत्पन्न किया।

(२) रूरिक के अन्तर्गत विजय-यात्राओं (expeditions) में उनका बीजनटाइन-साम्राज्य के सम्पर्क में आना जिससे प्रभावित होकर दसवीं शताब्दि में उन्होंने पेगन धर्म को छोड़कर पूर्वी पंथ (eastern type) का ईसाई धर्म स्वीकार कर लिया।

(३) तेरहवीं शताब्दि में उनका एक एशिया की जंगली जाति तातार द्वारा विजित होना जिसने उनको निरंकुश शासन से परिचित कराया।

पंदरहवीं शताब्दि के मध्य में एक रूसी सरदार ने जो कि मास्को का एक राजकुमार था तातार प्रभुत्व से मुक्ति दिलाई और वह स्वयं रूस का ज़ार बन गया। तदोपरान्त रूस में ज़ारशाही प्रारम्भ हुई। ज़ार निरंकुश शासक थे परन्तु उनकी निरंकुशता पर आरम्भ से ही दो सीमायें थी: प्रथम, सामन्तों की परिषद जिसका नाम था बॉयर्स (Boyars); द्वितीय, चर्च का पादरी वर्ग (Clergy) जिसका कि रूसी जनता पर बड़ा प्रभाव था।

रोमनोव वंश

१६१३ में माईकल रोमनोव रूस के राजसिंहासन पर बैठा। तब से लगभग ३०० वर्ष तक यह वंश रूस में सत्तारूढ़ रहा। इस वंश के सब से सुप्रसिद्ध तथा विख्यात शासक पीटर (१६८२-१७२५) तथा कैथरीन द्वितीय (१७६२-१७६६) थे। इनके शासन काल में रूस ने बड़ी उन्नति की। साम्राज्य के विस्तार के अतिरिक्त देश का औद्योगीकरण हुआ और देशवासियों का यूरोप वालों से भी सम्पर्क बढ़ा। यह कहना अनुचित न होगा कि वर्तमान रूस पीटर तथा कैथरीन के श्रम का ही फल है।

अलैग्जैण्डर द्वितीय के सुधार

१८५५ से १८८१ तक अलैग्जैन्डर द्वितीय रूस का ज़ार रहा। उसके शासन काल में मुख्यतः ३ सुधार हुये: (१) अर्धदासों को मुक्ति (emancipation) प्रदान करना। (२) न्याय के लिये १८६१ में दीवानी तथा फौजदारी न्यायालयों की स्थापना करना। इन न्यायालयों में सब से निम्न श्रेणी जस्टिस ऑफ दी पीस (Justice of

the Peace) की होती थी जो कि स्थानीय जनता द्वारा चुने जाते थे। फिर प्रादेशिक तथा भ्रमण न्यायालय (circuit courts) होते थे और अन्त में सर्वोच्च न्यायालय जो कि राजधानी में स्थित था। (३) १८६४ में स्थानीय प्रशासनीय संस्थाओं की स्थापना। इनका नाम जैमस्टोव (zemstovs) रखा गया इनमें किसानों, नगरवासियों एवम् सामन्तों के प्रतिनिधि होते थे। कुछ ही दिनों पश्चात् स्थानीय स्वशासन की इस प्रकार की संस्थायें नगर-परिषदों के रूप में नगरों में भी स्थापित की गई। इनको ड्यूमा (Duma) कहते थे।

औद्योगिक क्रान्ति का प्रभाव

उन्नीसवीं शताब्दि के अन्त में औद्योगिक क्रांति के परिणाम के फलस्वरूप रूस में भी मध्यम-वर्ग (middle class) का सृजन होने लगा। यह वर्ग जिसमें डाक्टर, इंजीनियर, वकील, प्रोफेसर, बैंकर, व्यापारी इत्यादि सम्मिलित होते हैं सुधारवादी तथा उदारवादी होता है। यूरोप के लगभग सभी देशों में स्वतंत्रता तथा संवैधानिक सरकार (constitutional government) के आन्दोलनों का नेतृत्व इसी वर्ग ने किया। अतः रूस में भी ऐसी विचारधारा वाले क्रान्तिकारी गुट बनने लगे। स्वाभाविक रूप से असंख्य किसान जो कि खेतों को छोड़ कर मिलों कारखानों में मजदूरी करने लगे थे इनकी ओर आकर्षित हुये। परिणाम यह हुआ कि १८६८ ईसवी में रूसी-सामाजिक-प्रजातंत्रवादी-दल (Russian Social Democratic Party) का जन्म हुआ। शीघ्र ही यह दल दो भागों में विभक्त हो गया—एक अतिवादी, जो कि बॉल्शेविक कहलाये (बॉल्शेविक के शाब्दिक अर्थ हैं बहुमत पार्टी। कन्वेंशन में अतिवादी बहुमत में थे अतः वह अपने को बाल्शेविक कहने लगे); दूसरे, नरम विचारवाले (Moderates) जो कि मैनशेविक (Mensheviks) कहलाये क्योंकि पार्टी कन्वेंशन में इनका अल्प मत था।

१९०५ के सुधार

१९०५ में जापान जैसे छोटे से देश के हाथों जो रूस की मानहानि हुई उससे इन आन्दोलनकारियों को प्रशासन की निन्दा करने का अच्छा अवसर प्राप्त हुआ। परिणाम यह हुआ कि ज़ार निकोलस द्वितीय (१८६४-१९१७) को मजबूर होकर अक्तूबर १९०५ में एक घोषणा (Manifesto) प्रचलित करनी पड़ी जिसमें उसने अपनी प्रजा को भाषा, धर्म तथा अन्य प्रकार की स्वतंत्रतायें प्रदान करने का वचन दिया और साथ ही एक रूसी संसद (ड्यूमा Dumas) के निर्वाचन की भी घोषणा की।

इस घटना को एक क्रान्ति कहा गया है। वास्तव में ऐसा कहना अतिशयुक्ति होगा। यद्यपि इसमें सन्देह नहीं कि जनतंत्र की दिशा में रूस में यह प्रथम

पग था परन्तु यह प्रयोग अधिक दिनों तक न चल सका। १९०६ में प्रथम ड्यूमा निर्वाचित की गई परन्तु ज़ार का मंत्रियों से मतभेद होने के कारण शीघ्र ही भंग कर दी गई। यही दशा १९०७ में निर्वाचित दूसरी ड्यूमा की हुई। इस बीच में ज़ार की स्थिति पुनः संभल गई। बार बार ड्यूमा को भंग करके अन्त में उसने मताधिकार को इस प्रकार सीमित कर दिया कि नव निर्वाचित ड्यूमा में उसी के समर्थक तथा पक्षपाती हों। अब ड्यूमा पूर्णतः ज़ार के हाथ की कठपुतली बन गई। परन्तु क्रान्तिकारियों के लिये ड्यूमा क्रान्ति का प्रतीक तथा आन्दोलन के लिये प्रेरणाजनक थी। वह उनको निरन्तर इस बात का स्मरण कराती रही कि कभी उन्होंने ज़ार के भी छक्के छुड़ा दिये थे और इस बात की आशा उत्पन्न करती रही कि समय आने पर वह घृणात्मक ज़ारशाही को उखाड़ कर फेंक सकेंगे।

मार्च १९१७ की क्रान्ति

१९१७ से पूर्व रूस की सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक दशा वही थी जो फ्रांस की १७८९ में क्रान्ति के समय थी—अर्थात् रूस एक सामाजिक क्रांति के लिये पूर्णतया तैयार था। यद्यपि जारों ने रूस का औद्योगीकरण करने के काफी प्रयत्न किये परन्तु रूस कृषिप्रधान रहा। इसकी जनसंख्या के लगभग ७५ प्रतिशत लोग कृषि से अपना पेट पालते थे, लगभग ८६ प्रतिशत गाँवों में रहते थे। परन्तु कुल भूमि का केवल ३० प्रतिशत भाग ही किसानों के हाथों में था शेष ७० प्रतिशत भाग पर भूमि पतियों, मठों (monastries), शाही घरानों तथा कुलक (kuluks) का स्वामित्व था। खेती करने के ढंग पुराने थे और खेतों का क्षेत्र भी आर्थिक दृष्टि से छोटा था। अतः उपज पश्चिमी देशों की अपेक्षा बहुत कम थी और फिर किसानों पर ही करों तथा लगान का अधिकांश बोझ था। साधारण लोगों का जीवन-स्तर बहुत खराब था, उनकी शिक्षा तथा स्वास्थ का कोई उचित प्रबन्ध नहीं था। अतः शैशव मृत्यु संख्या (infant mortality) तथा जनसाधारणमृत अनुपात (general death rate) यूरोप के अन्य देशों की अपेक्षा कहीं अधिक था।

राजनैतिक दृष्टिकोण से भी जैसा कि ऊपर संकेत किया जा चुका है रूस यूरोप के देशों से शताब्दियों पीछे था वहाँ पर निरंकुश शासनतंत्र स्थापित था। जार की शक्ति असीमित थी, उसके ऊपर कोई प्रभावशाली वैधानिक मर्यादा नहीं थी। यूरोप में उन्नीसवीं शताब्दि से ही प्रजातंत्र की ओर राजनैतिक विकास गतिमान था परन्तु रूस में इसके विपरीत निरंकुशतावाद की दिशा में। निस्सन्देह शासन प्रणाली में ज़ार के अतिरिक्त एक मंत्रिपरिषद (Council of Ministers) तथा एक सिनेट (न्यायपालिका) की भी व्यवस्था थी। १९०५ के

उपरान्त एक ड्यूमा (विधानमंडल) का भी निर्वाचन होने लगा था। होली साइनड (Holy Synod) नाम की धार्मिक संस्था भी महत्वपूर्ण थी। परन्तु इन सब की शक्तियें नाम मात्र की थीं. वास्तव में उनको कोई अधिकार नहीं थे। अतः जार ही प्रशासन में सर्वोच्च तथा निरंकुश अधिकारी था।

१६१४ के महायुद्ध के समय रूस की उपरोक्त दशा थी। परन्तु रूस जर्मनी के विरुद्ध युद्ध में कूद पड़ा। जैसे-जैसे युद्ध बढ़ता गया रूसी सरकार का भंडा फूटने लगा। एक के बाद दूसरी पराजय ने सरकार का साहस तोड़ दिया। उधर जनता में असंतोष फैल रहा था। क्रान्तिकारियों ने सुवावसर देख (मार्च-१६१७) पेट्रोग्रेड (Petrograd) में विप्लव आरम्भ कर दिया। सैनिक तथा अन्य सरकारी पदाधिकारी तो इस बात की प्रतीक्षा कर ही रहे थे। वह तुरन्त क्रान्तिकारियों से जा मिले। ज़ार ने और कोई चारा न देख राजसिंहासन का परित्याग (abdication) कर दिया।

इस प्रकार रूस में निरंकुश शासन का अन्त हो गया और उसके स्थान पर एक अस्थायी सरकार (provisional government) की स्थापना कर दी गई। यह नवीन सरकार मध्यम-श्रेणी वर्ग के समुदायों और नरमदलीय (moderate) समाजवादियों के सहयोग से बनी थी और इसका लक्ष्य एक उदारवादी प्रजातंत्र (liberal democracy) की स्थापना करना था। परन्तु आरम्भ से ही यह स्पष्ट था कि यह सरकार अधिक दिनों तक न चल सकेगी। अतिवादी समाजवादी लैनिन के नेतृत्व में जनता के समक्ष एक मार्क्सवादी कार्यक्रम का प्रचार कर रहे थे जो कि एक युद्ध पीड़ित, भूखी, नंगी जनता को निश्चय ही बड़ा आकर्षक लगा। जनता की तत्कालीन समस्या रोटी तथा कपड़े की थी। मताधिकार, निर्वाचन, संसद, संविधान यह सब बिना आर्थिक सुरक्षा के अर्थहीन थे। अस्थायी सरकार के पास जनता को आर्थिक सुरक्षा प्रदान करने का कोई विश्वसनीय कार्यक्रम नहीं था। इसके विपरीत साम्यवादी कार्यक्रम उन्हें आर्थिक समानता तथा जनराज्य के सुनहले दृश्य दिखा रहा था। परिणाम यह हुआ कि २६ अक्टूबर १६१७ को अतिवादी समाजवादी (अर्थात् साम्यवादी) अस्थायी सरकार को उलटने में सफल हुये। इस प्रकार बोल्शेविक दल रूस में सत्तारूढ़ हुआ।

बोल्शेविक कार्यक्रम का लक्ष्य सर्वहारा-अधिनायकत्व (proletarian dictatorship) की स्थापना करना था। इसके लिये उन्होंने किसानों तथा मज़दूरों की परिषदें (councils) निर्मित कीं। इनको रूसी भाषा में सोवियत् कहते हैं। इसी कारण रूस केवल रूस न कहा जाकर सोवियत् रूस के नाम से पुकारा जाता है और उसकी समाजवादी प्रणाली को सोवियत समाजवाद कहा

जाता है। इन परिषदों अथवा सोवियतों को सब राज्य शक्ति हस्तांतरित कर दी गई। मिल, कारखाने, बैंक, बीमा कम्पनी तथा अन्य उत्पादन के साधनों पर राज्य ने अपना स्वामित्व स्थापित कर लिया।

परन्तु आरम्भ से ही सोवियत् राज्य को आपत्ति का सामना करना पड़ा। साम्यवाद को कुचलने के लिये लगभग १७ पश्चिमी देशों ने उस पर आक्रमण कर दिया क्योंकि साम्यवाद उनकी अपनी सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक व्यवस्था के प्रतिकूल था। इधर स्वार्थनिष्काशित वर्गों ने भी नई सरकार के विरुद्ध युद्ध छेड़ दिया। परन्तु इस गृह युद्ध तथा विदेशी आक्रमण दोनों में सोवियत सरकार की विजय हुई।

गृह युद्ध तथा विदेशी आक्रमण

बोल्शेविक दल के समक्ष सबसे प्रबल समस्या यह थी कि देश की आर्थिक प्रणाली का पुनः संगठन किया जाये और उसकी राजनैतिक संस्थाओं का निर्माण और सोवियत् समाजवादी गण राज्यों के संघ की स्थापना। आरम्भ में जार्जिया, यूक्रेन, व्हाइट रूस इत्यादि गणराज्यों ने सोवियत् संघ से अलग होना चाहा। मार्च १६१८ की ब्रेस्ट लिटोस्क (Brestlitovsk) की संधि के अनुसार पोलेन्ड, फिनलैंड, लिथवानिया, एसटोनिया तथा लेटिया रूस से अलग हो ही गये।

'राज्य' का इस प्रकार विकिरण (disintegration) साम्यवादियों को कभी भी सहन नहीं हो सकता था। अतः इसको रोकने के लिये प्रयत्न किए गए। गणराज्यों में प्रथक्करण के आंदोलनों का बलपूर्वक दमन कर दिया गया। जन अधिकारों का एक घोषणा पत्र जारी किया गया जिस में सब अल्प संख्यक जातियों को उनके विकास करने के हेतु सुअवसर प्रदान किए जाने का आश्वासन दिया गया और यह सिद्धान्त स्वीकार किया गया कि प्रत्येक को संघ से अलग होने का पूर्ण अधिकार है। १६२३ में सोवियत संघ में केवल ४ गणराज्य थे। परन्तु जब दूसरा युद्ध प्रारंभ हुआ तब इनकी संख्या ११ हो गई। १६४० में ५ और गण-राज्य संघ में सम्मिलित हुए और इस प्रकार कुल मिला कर १६ गण राज्य हो गए। १६५६ में इनकी संख्या घटा कर १५ कर दी गई। इनके संघ को सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ कहते हैं।

सोवियत संघ के संवैधानिक इतिहास को संक्षिप्त में ४ भागों में विभाजित किया जा सकता है। (१) १६१८ से १६२४ तक, (२) १६२४ से १६३६ तक, (३) १६३६ से १६४७ तक, (४) १६४७ से आज तक।

सोवियत राज्य का प्रथम संविधान १० जुलाई १६१८ को लागू किया गया था। वास्तव में यह केवल सोवियत समाजवादी संघीय रूसी गण राज्य (Russian Federative Soviet Socialist Republic) का संविधान था। इसका

१९१८ का संविधान

प्रारूप साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति द्वारा स्थापित एक आयोग द्वारा तैयार किया गया था। इस आयोग के सेडिलोव (Sverdlov) अध्यक्ष थे और स्टालिन तथा बुखारिन (Bukharin) सदस्य। यह प्रारूप पांचवीं अखिल रूसी सोवियत कांग्रेस (Fifth All-Russian Congress of Soviets) ने अनुमोदित किया और जुलाई १९१८ में इसे लागू किया गया। इस संविधान की दो विशेषतायें थीं : (१) सोवियत प्रणाली (२) संघात्मक पद्धति। सोवियत रूस में विभिन्न जातियों तथा समुदायों के कारण यह आवश्यक समझा गया कि शासन संगठन संघात्मक हो। संविधान में यह स्वीकार किया गया कि सोवियत् (परिषदें) राज्य में संप्रभू होंगी और यह घोषणा की गई कि सरकार की नीति एक समाजवादी राज्य की स्थापना करना और सब देशों में समाजवाद की विजय कराना है। संविधान में एक सोवियत् काँग्रेस (Congress of Soviets) तथा एक केन्द्रीय कार्य कारिणी समिति की व्यवस्था की गई। इन दोनों को राज्य के सब अधिकार—विधान निर्माण सम्बन्धी, प्रशासकीय, न्यायिक, वित्तीय इत्यादि—सौंपे गए थे। यह उल्लेखनीय है कि सोवियत काँग्रेस के अधिवेशन काफी अवकाश के पश्चात् और बहुत अल्प-काल के लिये होते थे। अतः केन्द्रीय कार्य कारिणी समिति ही व्यवहारिक रूप में सर्व शक्तिशाली बन गई।

मंत्रि-परिषद : इनके अतिरिक्त एक मंत्रि-परिषद (Council of People's Commissars) की भी व्यवस्था की गई। मंत्रि-परिषद के सदस्य विभागों के अध्यक्ष होते थे और वह केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के आदेशानुसार राज्य का शासन संचालन करते थे। यह उल्लेखनीय है कि सोवियत् काँग्रेस में या केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति में रूस की विभिन्न जातियों अथवा वंशों को, जो कि स्वायत् प्रशासकीय इकाइयों में संगठित किए गए थे, कोई प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं हुआ। इतना अवश्य हुआ कि मई १९२० में एक जातियों से सम्बन्धी विभाग (Commissariat of Nationalities) का आयोजन किया गया।

१९१८ से १९२२ तक

१९१८ से १९२४ तक सोवियत संघ (U. S. S. R.) का निर्माण हुआ। १९२२ में रूसी गण राज्य के साथ व्हाइट रूस, यूक्रेन तथा ट्रांसकाकेशिया (Transcaucasia) ने मिलकर सोवियत संघ की नीव डाली। दो वर्ष उपरान्त उजबक (Uzbek) तथा तुर्कमन (Turkmen) गणराज्यों का निर्माण हुआ और अब यह आवश्यक हो गया कि १९१८ के संविधान का संशोधन किया जाये या नई परिस्थिति के अनुकूल एक नए संविधान की रचना की जाये। जिस समय

१६१८ का संविधान लागू किया गया था देश संकट ग्रस्त था परन्तु १९२४ तक पूर्णतया शान्ति स्थापित हो गई थी और विदेशी आक्रमणों के भय से भी मुक्ति मिल गई थी। अनेकों देशों ने सोवियत संघ को वैधानिक मान्यता (de jure recognition) दे दी थी और उस से व्यापारिक सम्बन्ध भी स्थापित कर लिये थे। देश की आर्थिक दशा भी अब नव आर्थिक नीति (new economic policy) के परिणाम स्वरूप इतनी सुदृढ़ हो गई थी कि सोवियत सरकार समाजवाद की दिशा में अग्रसर हो सके।

इन सब महत्वपूर्ण परिवर्तनों के कारण यह आवश्यक हो गया कि एक नये संविधान की रचना की जाय। अतः केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के एक आदेशानुसार एक संवैधानिक आयोग (constitutional commission) की स्थापना की गई। आयोग ने १६ जून १६२३ तक अपना कार्य समाप्त कर लिया और संविधान का प्रारूप (draft) संघीय गण-राज्यों की सोवियत कांग्रेसों (Congresses of Soviets of the Union Republics) के विचाराधीन भेज दिया गया। अन्त में ३१ जनवरी १६२४ को सोवियत संघ की द्वितीय सोवियत कांग्रेस (Second Congress of Soviets of the U. S. S. R.) ने इसको स्वीकार कर सोवियत संघ का संविधान बना दिया।

१६२४ का संविधान

१६२४ के इस नये संविधान के अन्तर्गत रूस (Russia) व्हाइट रूस, यूक्रेन तथा ट्रांसकाकेशिया गणराज्यों का एक संघ बनाया गया। यह गणराज्य संघीय गणराज्य (Union Republics) कहलाये। जैसा कि एक संघात्मक शासन में होता है केन्द्रीय सरकार तथा गणराज्यों में शक्ति तथा अधिकारों का विभाजन कर दिया गया। संघीय सरकार के मुख्य प्रशासकीय अंग चार थे :—(१) केन्द्रीय सोवियत कांग्रेस (Congress of Soviets of the U. S. S. R.), (२) केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति, (३) केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति का प्रेजिडियम (Presidium), तथा (४) मंत्रि-परिषद (Council of People's Commissars)। संघ के सब विधायी अधिकार (legislative authority) सोवियत् कांग्रेस में निहित किये गये थे। इस कांग्रेस का चुनाव परोक्ष रूप से खुले मतदान द्वारा होता था और मताधिकार भी सीमित था।

केन्द्रीय-कार्यकारिणी समिति

इस समिति के दो सदन थे—एक को सोवियत् ऑफ़ यूनियन कहते थे और दूसरे को सोवियत् ऑफ नेश्नलिटीज़ (Soviet of Nationalities)। सोवियत् कांग्रेस के अधिवेशन बहुत ही सूक्ष्म काल के लिये तथा लम्बे अवकाश के पश्चात होते थे। इस

बीच में कांग्रेस के सब अधिकार इस समिति में ही निहित होते थे। इस प्रकार समिति के अधिकार बड़े व्यापक थे विशेष रूप से विधान निर्माण के क्षेत्र में।

वास्तव में केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति भी केवल नाममात्र के लिये सर्वोच्च थी। इसके अधिवेशन भी वर्ष में कुछ ही काल के लिये होते थे।

प्रेसिडियम

अन्तरिम काल में एक और समिति क्रियाशील रहती थी जिसको प्रेजिडियम कहते थे। इस काल में इसको केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के सम्पूर्ण अधिकार प्राप्त हो जाते थे।

मंत्रि-परिषद (Council of People's Commissars) को सब प्रशासकीय (executive) अधिकार सौंपे गये। अपने सब कार्यों के लिये इसको

मंत्रि परिषद

केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति तथा उसके प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी बनाया गया।

सर्वोच्च न्यायालय

न्यायपालिका का अंग भी सरकार का एक महत्त्वपूर्ण अंग है। इसकी पूर्ति एक सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना द्वारा की गयी।

प्रत्येक संघीय गणराज्य में भी एक-एक सोवियत की व्यवस्था की गई। इनके आधीन क्षेत्रों अथवा प्रदेशों की सोवियतें होती थीं जो कि स्वयं नगरों तथा कस्बों (Rayon) में स्थित सोवियतों के ऊपर प्रधान होती थीं। सब से निम्न श्रेणी पर गाँवों की सोवियतें थीं। प्रत्येक गाँव में एक सोवियत होती थी। संविधान में एक विचित्र संस्था की स्थापना की गई जिसको साधारणतया यूनिफाईड स्टेटस पोलिटिकल एडमिनिस्ट्रेशन (Unified States Political Administration) या संक्षेप में (ogpu) कहते थे। यह मंत्रि-परिषद के आदेशानुसार कार्य करता था।

१९१८ तथा १९२४ दोनों ही संविधान इस प्रकार बनाये गये थे कि राजशक्ति कम्यूनिस्ट पार्टी के हाथों में ही केन्द्रित रहे। सीमित मताधिकार, नागरिक तथा ग्रामीण क्षेत्रों के प्रतिनिधित्व में असमानता, गुप्त मतदान का न होना (absence of vote by ballot), अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली इत्यादि अप्रजातंत्रात्मक तत्व दोनों ही संविधानों में विद्यमान थे। कुछ वर्गों के लोगों जैसे साधु (monks), पादरी (priests), चर्च के अन्य उच्च अधिकारी ज़ारशाही काल के पुलिस अफ़सर, राजघराने के सदस्य (members of the royal family), कुछ विशिष्ट अपराधों के लिये अपराध सिद्ध (convicted) अभियुक्ति, वह व्यक्ति जो व्यक्तिगत लाभ या व्यक्तिगत व्यवसाय के लिये श्रम का शोषण करते हों, इत्यादि को मताधिकार से वंचित रखा गया था। निम्न श्रेणी के सोवियत के सदस्य अपने से उच्च सोवियत के सदस्यों का निर्वाचन करते थे। नगरों में प्रत्येक २५,००० की

निर्वाचक संख्या पर एक प्रतिनिधि चुना जाता था परन्तु गाँवों में १,२५,००० के ऊपर एक प्रतिनिधि चुना जाता था। इसके अतिरिक्त निर्वाचन-क्षेत्रों (constituencies) का आधार भी समान नहीं था। कहीं-कहीं यह प्रादेशिक (territorial) होते थे और कहीं-कहीं व्यवसायिक (functional) अर्थात् मिलों तथा कारखानों के मजदूर अपने प्रतिनिधि चुनकर भेजते थे। इन सब युक्तियों का एक-मात्र लक्ष्य शासन के प्रत्येक अङ्ग पर कम्यूनिस्ट दल की प्रभुत्ता स्थापित करना था।

१९२४ से १९३६ तक

१९२४ से १९३६ तक के काल में सोवियत् सरकार ने सर्वहारा-अधिनायकत्व (proletarian dictatorship) की स्थापना करने, परश्रमजीवी (bourgeoise) वर्ग का दमन करने, सब प्रकार के शोषण का अन्त करने तथा साम्यवाद की स्थापना करने का बड़े जोर से प्रयत्न किया। प्रशासन, सामाजिक तथा आर्थिक संगठन, साहित्य, विज्ञान, कला, दर्शन, विचारधारा इत्यादि सब के सब साम्यवादी सिद्धान्तों के अनुसार पुनर्संगठित तथा पुनः प्रतिपादित किये गये। इस काल में सोवियत संघ का आर्थिक विकास भी हुआ। १९२७ में नव आर्थिक नीति (New Economic Policy) को समाप्त कर प्रथम पंचवर्षीय योजना का उद्घाटन किया गया। यह समाजवाद की दिशा में प्रथम पग था। १९३२ तक उद्योग (industry) में निजी स्वामित्व नगण्य ही रह गया था। कृषि में भी भूमिपति किसानों (peasant proprietors) का अन्त कर दिया गया। अपने विरोधियों का बड़ी कट्टरता तथा निर्दयता से साम्यवादियों ने दमन कर दिया। धीरे धीरे राज्य का जीवन के प्रत्येक क्षेत्र—सिनेमा, रेडियो, प्रेस, कृषि, उद्योग, व्यापार, यातायात—पर नियंत्रण स्थापित हो गया। वास्तव में यह कहना अधिक उपयुक्त होगा कि यह सब राज्य के सहायक अंग बन गये।

१९३३ में द्वितीय पञ्चवर्षीय योजना लागू की गई। इस योजना का लक्ष्य यह बताया गया था कि पूँजीपतियों का अन्तिम अथवा पूर्णरूप से अन्त कर दिया जाय।[1] सोवियत सङ्घ का औद्योगीकरण करने तथा उसको समाजवाद की दिशा में ले जाने में यह योजना बड़ी महत्वपूर्ण तथा प्रभावशाली सिद्ध हुई। सोवियत् आर्थिक प्रणाली से पूँजीवाद पूर्णतया लुप्त हो गया। कृषि का भी यंत्रिकरण (mechanisation) तथा सामूहीकरण (collectivisation) बड़ी तेज़ी के

1. According to a Resolution of the XVII conference of the communist party the object of the Second Plan was the final liquidation of the capitalist elements.

साथ किया गया। तमाम व्यापार तथा वाणिज्य के ऊपर राज्य का नियंत्रण स्थापित हो गया। शोषक वर्गों (जैसे कुलक kuluks) का पूर्णतया विनाश कर दिया गया और समाज में किसान मज़दूरों का राज्य हो गया। प्राचीन वर्गीय विभेद तेज़ी से मिटने लगे। सोवियत् सङ्घ मार्क्स तथा लैनिन की विचार धारा की प्रयोग शाला बन गया। विज्ञान, कला तथा साहित्य में भी बड़ी प्रगति हुई। इस बीच में कई अन्य गणराज्यों की स्थापना हुई। १६२५ में उज़बक तथा तुर्कमन और १६२८ में ताज़ीक (Tazik) गणराज्य सङ्घ में सम्मिलित हुये। १६३८ में ट्रांसकाकेशिया गणराज्य तीन राज्यों में विभक्त हो गया और वर्तमान प्रदेशों में से २ अन्य गणराज्यों का निर्माण हुआ। कुल मिला कर ११ गणराज्य १६३६ तक सोवियत सङ्घ के सदस्य हो गये। इस प्रकार धीरे धीरे १६३६ तक सोवियत् सङ्घ की आर्थिक तथा सामाजिक परिस्थितियों में इतने परिवर्तन हो गये कि यह आवश्यक समझा गया कि देश की राजनैतिक व्यवस्था में समानान्तर परिवर्तन किये जायें अर्थात १६२४ के संविधान के स्थान पर एक नये संविधान की रचना की जाय जो कि नई परिस्थितियों के अनुकूल हो।

६ फरवरी १६३५ को सातवीं अखिल रूसी सोवियत् कांग्रेस (All-Union-Congress of Soviets of the U. S. S. R) ने एक प्रस्ताव द्वारा केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति को यह आदेश दिया कि वह एक सवैधानिक आयोग (Constitutional Commission) की स्थापना करे जो कि १६२४ के संविधान को संशोधित कर सके। इस संशोधन में ४ सिद्धान्तों को विशेष रूप से ध्यान में रखा जाय:—

(१) सीमित मताधिकार के स्थान पर वयस्क मताधिकार अथवा प्रत्येक नागरिक को समान रूप से मताधिकार,
(२) परोक्ष निर्वाचन प्रणाली के स्थान पर प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली,
(३) खुले मतदान के स्थान पर गुप्त मतदान प्रणाली,
(४) राजनैतिक व्यवस्था को नवीन सामाजिक तथा आर्थिक परिस्थितियों के अनुकूल बनाना।

संक्षेप में, आयोग को यह आदेश दिया गया कि वह ऐसे संविधान की रचना करे जो अधिक प्रजातन्त्रवादी तथा समाजवादी सिद्धांतों पर आधारित हो।

७ फरवरी १६३५ को केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति ने ३१ सदस्यों के एक संवैधानिक आयोग की स्थापना की जिसके अध्यक्ष जोजेफ स्टालिन थे। इसको यह आदेश दिया गया कि १६२४ से १६३६ तक सोवियत् सङ्घ में समाज-

वाद की दिशा में हुये परिवर्तनों को ध्यान में रखकर एक नये संविधान की रचना करे। आयोग ने तुरन्त ही अपना कार्य आरम्भ कर दिया और १ जून १९३६ को एक प्रारूप केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के प्रेज़िडियम को प्रस्तुत कर दिया। प्रस्तावित संविधान पर जनमत संग्रह करने के लिये उसे देश में प्रकाशित किया गया। अनुमान लगाया गया कि संविधान पर विचार करने के लिए देश में सोवियतों तथा अन्य संगठनों की जो बैठकें हुईं उनकी संख्या ५,२७,००० से कम न थी। कुल मिला कर संविधान के प्रारूप में १,५४,००० संशोधन प्रस्तुत किये गये। अन्त में प्रारूप पर आठवीं संघीय सोवियत कांग्रेस (VIII Congress of the Soviets of the U. S. S. R.) ने विचार किया और दिसम्बर १९३६ में यह स्वीकार कर लिया गया।

जिस कांग्रेस द्वारा यह संविधान स्वीकृत हुआ था उसमें कुल मिला कर २०१६ प्रतिनिधि थे जो कि ६३ भिन्न जातियों के थे। उनमें से ७२% कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्य थे और शेष २८% भी इसी दल से सम्बन्धित थे। इसके सदस्यों में ४२% औद्योगिक मज़दूर थे, ४०% किसान, शेष १८% बुद्धिजीवी वर्ग के। कांग्रेस के सदस्यों की राजनैतिक विचारधारा में परस्पर कोई मतभेद नहीं था। सब के सब साम्यवादी विचारधारा के पक्षपाती थे और कम्युनिस्ट पार्टी से प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप में सम्बंधित।

यह उल्लेखनीय है कि १९३६ के इस संविधान का प्रारूप तैयार करने, कांग्रेस में इसके ऊपर विचार विमर्श तथा वाद विवाद में और अन्त में कांग्रेस द्वारा इसको स्वीकृति प्राप्त कराने में स्टालिन का बड़ा हाथ था। वही संवैधानिक आयोग का अध्यक्ष भी था। अतः यह संविधान "स्टालिन संविधान" के नाम से प्रसिद्ध है। वास्तव में लैनिन की मृत्यु के पश्चात् स्टालिन ही सोवियत् संघ में सर्वोपरि होता जा रहा था। धीरे-धीरे उसने सब शक्ति अपने हाथों में केन्द्रित कर ली। पश्चिमी लेखक उसको रूस का अधिनायक (dictator) कहने लगे और अब तो रूस के नेता तथा शासक स्वयं यह बात स्वीकार करने लगे हैं कि स्टालिन के शासन काल में वास्तव में शक्ति पार्टी के हाथों में न रहकर स्टालिन के हाथों में केन्द्रित हो गई थी।

१९३६ से १९४७ तक

१९३६ में स्टालिन संविधान लागू हुआ और तब से आज तक इसमें संघीय सुप्रीम सोवियत तथा उसके प्रेज़िडियम द्वारा अनेकों बार सन्शोधन किये गये। सन्शोधन का उद्देश्य हमेशा यह रहा कि देश की राजनैतिक व्यवस्था कम्युनिस्ट पार्टी की नीति के तथा देश की आर्थिक तथा सामाजिक स्थितियों के अनुकूल रहे। परन्तु कोई

मौलिक परिवर्तन १६३६ के संविधान में नहीं किया गया है। १६३६-४० में महायुद्ध के परिणाम स्वरूप सोवियत संघ के प्रदेश तथा जन संख्या में वृद्धि हुई। नवम्बर १६३६ में पश्चिमी यूक्रेन तथा पश्चिमी व्हाईट रूस क्रमशः यूक्रेन तथा व्हाइट रूस में मिल गये। इसके अतिरिक्त ५ और नये गण राज्य सोवियत संघ में सम्मिलित किये गये—केरेलो-फिनिश (Karelo Finnish S. S. R.), मोल्डेविया (Molodavian S. S. R.), लिथवानिया (Lithuania), लेटविया (Latvia) तथा ऐस्टोनिया (Estonia)। इस प्रकार सोवियत संघ में कुल मिलाकर १६ गणराज्य हो गये। इन गणराज्यों के शासन तथा संगठन में समय-समय पर अनेकों परिवर्तन किये गये जो कि इस बात को सिद्ध करते हैं कि साम्यवादी विचार धारा में संघातरित राज्यों की स्वायतता (autonomy) अधिक महत्व अथवा पवित्रता नहीं रखती।

२५ फरवरी १६४७ को सोवियत संघ की सुप्रीम-सोवियत ने स्टालिन संविधान का पुनरीक्षण किया। इस संशोधन से मूल संविधान में कोई मौलिक परिवर्तन नहीं आया। केवल कुछ धाराओं को ही संशोधित परिवर्तित किया गया।

१६४७ के उपरान्त

अभी हाल ही में सोवियत संघ की सदस्य संख्या में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन किया गया। वह यह कि केरेलो-फिनिश गणतंत्र को संघीय गणराज्य के स्तर से अवनत कर उसे रूसी सोवियत संघीय समाजवादी गणतन्त्र (R. S. F. S. R.) में मिला कर एक स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republic) की श्रेणी में रख दिया गया है। इस प्रकार सोवियत संघ में अब केवल १५ संघीय गणराज्य रह गये हैं।

जैसा कि ऊपर संकेत किया गया है अपनी मृत्यु पर्यन्त (मार्च १६५३) लगभग ३० वर्ष तक सोवियत राजनैतिक व्यवस्था में मार्शल स्टालिन की प्रभुता रही। वह राज्य का सर्वोच्च शासक बन गया और पार्टी में भी सर्वोपरि। परिणाम यह हुआ कि पार्टी का महत्व कम हो गया और पार्टी सदस्य जनहित, पार्टी हित या साम्यवाद के आन्दोलन से प्रेरित न होकर एक व्यक्ति के प्रति अन्ध श्रद्धा से प्रेरित होने लगे। स्टालिन का नाम सम्मानित तथा जन प्रिय बनाने के लिये सब प्रकार के प्रयत्न किये गये। उसके चित्र मार्क्स तथा लैनिन के साथ पुस्तकों पर प्रकाशित होने लगे। उसको लैनिन का उत्तराधिकारी बताया गया। उसको "सोवियत जनता का नेता" (Vozhd), "हमारा नेता तथा गुरु", "मानवता का सच्चा मित्र", "सोवियत जनता का राष्ट्रपिता", "मानवता की विभूति" (genius) इत्यादि उपाधियों से सुसज्जित तथा सुशोभित किया गया।

परन्तु मार्च १९५३ को स्टालिन की मृत्यु के उपरान्त इस स्टालिन शाही की प्रतिक्रिया प्रारम्भ हो गई।[1] और स्टालिन की स्मृति को मिटाने तथा उसके महत्व को कम करने के लिये भरसक प्रयत्न किये जा रहे हैं। पहले स्टालिन का नाम प्रत्येक सोवियत लेख में बड़ी सम्मानित भाषा में होता था, प्रत्येक सोवियत सफलता तथा उन्नति का श्रेय उसी को दिया जाता था। परन्तु अब ऐसा नहीं है। स्टालिन की मृत्यु के कुछ ही दिनों पश्चात 'प्रवदा'—जो कि सोवियत संघ का सरकारी पत्र है—में १७ मार्च १९५३ को एक लेख प्रकाशित हुआ जिसमें साम्यवादी दल को जनता का नेता बताया गया है। इस से पूर्व स्टालिन को जनता का नेता माना जाता था।[1] मार्च १९५३ के पश्चात् सोवियत रूस में यही महत्वपूर्ण विकास हुआ है कि स्टालिन राज्य (cult of Stalin) की कड़ी निन्दा हो रही है और पार्टी राज्य (cult of the party) पर जोर दिया जा रहा है। अभी हाल ही में मास्को में जो कम्युनिस्ट पार्टी कांग्रेस हुई थी उसमें स्टालिन की घोर निन्दा की गई। १८ फरवरी १९५६ को इस कांग्रेस में भाषण देते हुए अन्सतास मिकोयन (Anastas Mikoyan) ने कहा कि बीस वर्ष तक सोवियत संघ में सामूहिक नेतृत्व के स्थान पर व्यक्तिगत नेतृत्व शासन संचालन करता रहा। इसी कांग्रेस में बोलते हुये कम्युनिस्ट पार्टी के महामंत्री निकता क्रुश्चेय (Nikite Krushchev) ने १७ फरवरी को कहा कि स्टालिन मार्क्स तथा लैनिनवाद के सिद्धान्तों से पथ भ्रष्ट (deviation) हो गया था क्योंकि मार्क्स तथा लैनिनवाद में एक व्यक्ति की तानाशाही अथवा अधिनायकत्व के लिये कोई स्थान नहीं है।[2] अतः कांग्रेस में पार्टी नेतृत्व अथवा

1. See also Pravada of March 5, 1954 for another article by G. Aleksandor, a Minister of culture. He speaks of "the absolutely exceptional role of the Communist Party as organizer of revolutionary practice and creator of revolutionary theory". The Communist Party in this article figures as "the great leader, far sighted director and revolutionary member of the masses".

2. Speaking at the 20th party congress on the 17th Feb., 1956 Mr. Mikhoi Suslov, a member of the Central Committee, said the theory and practice of the cult of personality which existed before the 19th Congress had brought much harm to the party. This cult "belittled the role of the peoples, masses and of the party, suppressed collective leadership, subverted party democracy and reduced the activeness of party members". Similarly George Melenkov, former Soviet Premier on Feb. 19, 1956 followed other Soviet leaders in criticising the personality cult and advocating collective leadership. He said there was tremendous satisfaction throughout the party at the removal since the last Congress of abnormalities in party line. "There is no need for proof that the weakening and even more so the liquidation of the collective leadership, the perversion of the Marxist conception of the role of personality and the personality cult, all that led to decisions being taken by one person against which there was no appeal. It resulted in arbitrariness and in time caused great damage to the cause of party and national leadership".

सामूहिक नेतृत्व के सिद्धान्त (collective leadership) को ही साम्यवाद के अनुकूल माना गया और सोवियत संघ में अब इस पर बल दिया जा रहा है। शायद इसका एक कारण यह है कि सोवियत संघ में इस समय स्टालिन के व्यक्तित्व जैसा कोई एक नेता नहीं है। यदि भविष्य में कोई ऐसा प्रतिभाशाली नेता उत्पन्न हो जाता है तो सम्भवतः स्टालिन शाही पुनः लौट आयेगी क्योंकि सोवियत राजनैतिक व्यवस्था प्रजातंत्रवादी तो केवल नाम के लिये है इसका मूल गुण तो शक्ति का केन्द्रीकरण ही है। और यह तो निर्विवाद है कि सोवियत शासन प्रणाली में व्यक्तिगत अधिनायकत्व को रोकने के लिये कोई प्रभावशाली वैधानिक प्रतिबन्ध नहीं है।[1]

अध्याय २

सोवियत् संविधान के आधार तथा उसकी विशेषतायें

किसी देश का संविधान उस देश की आन्तरिक, सामाजिक तथा आर्थिक शक्तियों के पारस्परिक संबंधों की वैधानिक अभिव्यक्ति (juridical expression) होता है। वह एक राज्य (polis) की आत्मा होता है। अतः सोवियत् संविधान का अध्ययन करने से पूर्व यह आवश्यक है कि सोवियत राज्य के मूलाधारों का अध्ययन किया जाय।

वैब के अनुसार सोवियत राज्य के मूलाधार

१९३५ में प्रकाशित अपनी पुस्तक 'सोवियत साम्यवाद' में सिडनी तथा बीट्रिस (Beatrice) वैब ने सोवियत् साम्यवाद को एक 'नवीन सभ्यता' माना था। उन्होंने सोवियत साम्यवादी सामाजिक तथा राजनैतिक व्यवस्था में ८ ऐसे गुणों की ओर संकेत किया था जो उसको पश्चिमी सभ्यता से श्रेष्ठ तथा उत्तम बना देते हैं। (१) उत्पादन का उद्देश्य लाभ (profit making) न होना; (२) उत्पादन का नियोजन सामाजिक उपभोग के अनुसार होना; (३) सामाजिक समानता—प्रत्येक व्यक्ति के लिये वह छोटा हो या बड़ा, धनवान हो या निर्धन, यह आवश्यक होना कि वह अपनी योग्यता अनुसार समाज-उपयोगी (socially useful) कार्य करे; (४) सोवियत संघ की प्रतिनिधित्व प्रणाली (representative system) जिसके अनुसार व्यक्ति को अनेकों रूप में शासन में भाग लेने का अवसर मिलता है। उदाहरणार्थ वह केवल नागरिक होने के नाते ही नहीं बल्कि उत्पादक तथा उपभोक्ता होने के नाते भी मतदान करता है; (५) सोवियत संघ में जनता का नेतृत्व (leadership) भी एक व्यवसाय (vocation) हो गया है और यह एक ऐसे संगठन के हाथ में है जिसकी सदस्यता सीमित है और केवल सच्चरित्रता, सुयोग्यता, उत्सुकता (zeal) तथा राज्य के प्रति श्रद्धा होने पर ही प्राप्त हो सकती है; (६) विज्ञान की आश्चर्यजनक प्रगति एवम् प्रयोग; (७) नास्तिकता (Anti-Godism); तथा (८) साम्यवादी चेतना (conscience) तथा नैतिकता जिसके अनुसार प्रत्येक व्यक्ति को अपने आप को समाज का ऋणी समझना चाहिये क्योंकि समाज में ही उसका पालन, पोषण तथा प्रशिक्षण होता है। अतः प्रत्येक व्यक्ति का कर्त्तव्य है कि समाज उपयोगी कार्य कर अपने को इस ऋण से मुक्त करने का प्रयास करे।

सोवियत् समाजवादी गण राज्य संघ (Union of Soviet Socialist Republics) जैसा कि नाम से ही विदित होता है मार्क्स, लैनिन तथा स्टालिन द्वारा प्रतिपादित समाजवाद के सिद्धान्तों पर आधारित है। १६३६ के संविधान के प्रथम अनुच्छेद के अनुसार "सोवियत् समाजवादी गणराज्य संघ कृषकों तथा श्रमिकों का एक समाजवादी राज्य है" अर्थात सोवियत संघ में मार्क्स द्वारा कल्पित सर्वहारा अधिनायकत्व (proletarian dictatorship) की स्थापना करने और शोषक वर्ग के विनाश करने का प्रयास किया गया है। वहाँ पर भूमिपतियों तथा पूँजी-पतियों की शक्ति का अन्त कर कृषकों तथा श्रमिकों को प्रभुता-सम्पन्न कर दिया गया है जो कि अपनी शक्ति का प्रयोग अपनी निर्वाचित सोवियतों (Soviets) द्वारा करते हैं। यह सोवियत ही राजनैतिक व्यवस्था में सर्व शक्तिशाली हो गये हैं।

सर्वहारा अधिनायकत्व

आर्थिक दृष्टिकोण से सोवियत राज्य का मूलाधार है उत्पादन के साधनों पर से निजी स्वामित्व (private ownership) का अन्त, राज्य में उन वर्गों की प्रधानता जो काम करके अपनी जीविका कमाते हैं, और शोषकों का विनाश। इसका मूल उद्देश्य वास्तव में एक वर्ग विहीन (classless) समाज की स्थापना करना है। वहाँ पर उत्पादन के सब मुख्य साधनों पर राज्य का प्रभुत्व तथा नियंत्रण है और नियोजित उत्पादन (planned production) सोवियत आर्थिक व्यवस्था की मुख्य विशेषता है। नियोजित उत्पादन का उद्देश्य है जनता का जीवन स्तर ऊँचा करना तथा उनका जीवन अधिक सुखमय बनाना।

वर्ग विहीन समाज

सोवियत राज्य सर्व शक्तिशाली है। आर्थिक व्यवस्था, शिक्षा प्रणाली, आमोद प्रमोद के केन्द्र तथा साधन, व्यापार, वाणिज्य, यातायात इत्यादि जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को राज्य नियमित करता है। इस नियमन का एक मात्र लक्ष्य एक साम्यवादी समाज की स्थापना करना है। यह उल्लेखनीय है कि साम्यवादी समाज की चरम सीमा राज्य का विघटन माना गया है। कितना विचित्र है कि इस दिशा की ओर प्रगति करने में राज्य विघटित होने की अपेक्षा अधिकाधिक शक्तिशाली होता जा रहा है। अभी साम्यवादी समाज की स्थापना सोवियत संघ में पूर्ण रूप से नहीं हुई है। जब ऐसा हो जायगा तो राज्य की क्या स्थिति होगी—वह असीम शक्तिशाली होगा या विघटित हो जायेगा—यह एक विवादग्रस्त प्रश्न है।

सर्वशक्तिशाली राज्य

सोवियत् संविधान की विशेषतायें

सोवियत् राज्य के उपरोक्त मूल आधारों की पृष्ठभूमि में ही सोवियत शासन प्रणाली का उचित अध्ययन किया जा सकता है। वास्तव में सोवियत् शासन प्रणाली के संबंध में जो विचार धारायें प्रचलित हैं उनमें परस्पर बड़ा विरोधाभास है। कुछ लेखक तो इसको 'एक नयी सभ्यता' मानते हैं और कुछ का कहना है कि सोवियत् संघ में कोई संवैधानिक व्यवस्था है ही नहीं। यह तो एक पुलिस-राज्य का सबसे उत्कृष्ट नमूना है। आरम्भ काल से ही यहाँ पर राजसत्ता कुछ गिने चुने नेताओं के हाथों में रही है जिनका समस्त शासन प्रणाली पर प्रभुत्व रहता है। वास्तव में यह दोनों ही धारणायें अतिशय (extreme) हैं। निस्सन्देह सोवियत संवैधानिक प्रणाली पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी प्रणालियों से भिन्न है परन्तु यह अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि सोवियत संघ में भी राजनैतिक व्यवस्था एक निश्चित संवैधानिक मर्यादा द्वारा नियमित होती है।

स्टालिन के अनुसार सोवियत संविधान की विशेषातयें

संविधान के प्रारूप को सोवियत संघ की असाधारण आठवीं सोवियत कांग्रेस (Extraordinary Eighth Congress of Soviets of the U. S. S. R.) के समक्ष प्रस्तुत करते हुए २५ नवम्बर १६३६ को स्टालिन ने बताया कि सोवियत संघ का संविधान एक भावी कार्यक्रम की योजना (programme for future) न होकर सोवियत संघ की वर्तमान स्थिति का वैधानिक प्रतिबिम्ब है।[1] यही इसकी प्रथम विशेषता है।

दूसरे, यह इस धारणा पर आधारित है कि सोवियत संघ में पूँजीवादी प्रणाली का परिसमापन (liquidation) हो गया है और समाजवादी प्रणाली का संस्थापन।

तीसरे, इसका आधार यह है कि समाज में शोषक वर्ग के विनाश हो जाने से अब परस्पर विरोधी वर्गों का अन्त हो गया है। अब केवल किसान तथा श्रमिक वर्ग ही समाज में रह गये हैं जिन दोनों के संबंध मैत्रीपूर्ण हैं। इन दोनों में कोई वैरभाव नहीं है और यह दोनों वर्ग ही राज सत्ता के स्वामी हैं। संविधान एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था की कल्पना करता है जिसमें इन दोनों वर्गों की प्रभुता होगी।

---

1. J. Stalin, "Problems of Leninism" (Moscow publication, 1953) p.689, "... The draft of the new constitution is a summary of the path that has been traversed, a summary of the gains already achieved. In other words, it is the registration and legislative embodiment of what has already been achieved and won in actual fact".

चौथे, स्टालिन ने बताया कि यह संविधान अन्तर्राष्ट्रवादी (internationalistic) है। यह इस धारणा पर आधारित है कि सब राष्ट्रों तथा जातियों के अधिकार बराबर हैं। प्रत्येक को अपने राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक जीवन को नियमित तथा निश्चित करने की स्वतंत्रता होनी चाहिए।

पाँचवें, स्टालिन के अनुसार सोवियत संविधान पूर्णतया प्रजातंत्रवादी (consistent and thoroughgoing democratism) है क्योंकि इसके अन्तर्गत प्रत्येक नागरिक को समान अधिकार दिये गये हैं। १९३६ से पूर्व पूंजीपतियों, पादरियों तथा भूमिपतियों के अधिकारों पर जो प्रतिबन्ध लगे हुये थे उनको भी इस संविधान में हटा दिया गया और सर्वप्रथम सब नागरिकों को समान अधिकार प्रदान किये गये ताकि प्रत्येक व्यक्ति अपनी योग्यतानुसार विकास कर सके।

अन्त में, सोवियत संविधान की यह भी विशेषता है कि यह नागरिकों के अधिकारों का केवल उल्लेख ही नहीं करता बल्कि उनको लागू कराने का भी प्रबन्ध करता है। इसलिये स्टालिन का दावा था कि "सोवियत प्रजातंत्रवाद साधारण अथवा पश्चिमी प्रजातंत्र की भांति केवल मूर्तिरूप (abstract) नहीं है बल्कि एक समाजवादी प्रजातंत्र है"।

सोवियत संविधान की उपरोक्त विशेषताओं का उल्लेख स्टालिन ने किया था। पाश्चात्य संवैधानिक प्रणालियों के दृष्टिकोण से देखने पर सोवियत संविधान की निम्नलिखित विशेषतायें दृष्टिगोचर होती हैं—

(१) सोवियत संविधान लिखित है। इसमें कुल १४३ अनुच्छेद हैं, इसकी रचना एक निश्चित संवैधानिक आयोग द्वारा की गई थी और यह एक निश्चित समय सोवियत राज्य में लागू किया गया था।

लिखित संविधान

सोवियत संविधान लिखित अवश्य है परन्तु इससे सोवियत शासन व्यवस्था का पूर्ण ज्ञान नहीं मिल सकता क्योंकि लिखित संविधान के साथ साथ और इसके आधार पर अनेकों परम्परायें विकसित हो गयी हैं जो कि शासन व्यवस्था को संविधान की भाँति ही नियमित करती हैं। और फिर संविधान की धाराओं की समय समय पर कम्युनिस्ट पार्टी के आदेशों द्वारा भी व्याख्या होती रहती है। अतः सोवियत संविधान लिखित होते हुये भी विकासवादी तथा प्रगतिशील है। वास्तव में किसी भी संविधान के लिये विकासवादी होना आवश्यक है अन्यथा वह अप्रयुक्त (obsolete) हो जाता है। उदाहरणार्थ संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की सफलता का यही कारण है कि वह निरन्तर

प्रगतिशील रहा है। सोवियत संविधान भी निरन्तर परिवर्तनशील रहा। सामाजिक स्थिति तथा विकास के साथ साथ इसका भी विकास होता रहा। हार्पर (Harper) इसीलिये लिखता है कि सोवियत संविधान एक क्रान्ति की उपज ही नहीं है वरन् एक निरन्तर क्रान्ति का साधन भी है।

संविधान की सर्वोपरिता

(२) कम से कम सिद्धान्त में तो सोवियत न्यायज्ञ (jurists) यह स्वीकार करते ही हैं कि संविधान राज्य का सर्वोच्च विधान है। किसी भी गणराज्य (Republic) अथवा संघीय सुप्रीम-सोवियत् द्वारा बनाया हुआ कानून इसके प्रतिकूल नहीं होना चाहिये। कार्यपालिका के आदेश तथा इसके कार्य भी इसके अनुकूल होने चाहिये। परन्तु व्यवहार में संविधान की यह सर्वोपरिता अधिक महत्व नहीं रखती। 'सर्वहारा अधिनायकत्व' का सिद्धान्त सोवियत राज्य का आधारभूत है। यह ऐसा सिद्धान्त है जो कि संविधान की भी मर्यादा निर्धारित करता है। जैसा कि टाउस्टर लिखता है "संविधान सर्वहारा अधिनायकत्व की उपज है न कि इसकी जननी। सर्वहारा वर्ग ही सब शक्ति का स्रोत (fountain-head) है और वास्तव में सर्वहारा अधिनायकत्व ही संविधान का मूल तत्व (essence) है। सर्वहारा अधिनायकत्व (proletarian dictatorship) असीमित शक्ति है। इसके ऊपर किसी नियम या विधान की मर्यादा नहीं है[1]।"

कम्युनिस्ट पार्टी के आदेश (directive), नीति तथा कार्यक्रम ही वास्तव में सोवियत राजनैतिक व्यवस्था को नियमित करते हैं। यह आदेश संविधान को ध्यान में रखकर नहीं दिये जाते और जब कभी संविधान और इनमें विरोध होता है तो संविधान ही संशोधित हो जाता है।

वास्तव में सोवियत् न्यायशास्त्र में संविधान सामाजिक प्रगति का केवल एक साधन मात्र है। सामाजिक प्रगति प्रमुख है और यदि संविधान सामाजिक प्रगति में बाधा उत्पन्न करता है तो उसकी उपेक्षा करना अनुचित नहीं है। सामाजिक प्रगति की दिशा कम्युनिस्ट पार्टी निर्धारित करती है। अतः यह पार्टी अपनी योजनाओं में संविधान द्वारा सीमित नहीं हो सकती।

---

1. Towster : Political Power in the U. S. S. R., p. 20.—"...The written constitution has required legislative supplementation in important particulars and in actual operations has been interwoven with unwritten constitutional customs that have gradually developed within the political system of the state. Of these only those norms may eventually find their way into the written instrument that have proved their viability and expediency in constitutional system".

परिवर्तनशीलता

(३) इस स्थिति का एक परिणाम यह है कि सोवियत संविधान बहुत ही लचीला (flexible) है। इसको बहुत ही सरलता से संशोधित किया जा सकता है और किया गया है। निश्चय ही, पश्चिमी प्रजातंत्र वादी मापदंड से देखने पर सोवियत संविधान को दुशपरिवर्तनशील (rigid) कहना चाहिये क्योंकि इसमें कोई भी संशोधन साधारण कानूनों की भाँति पारित नहीं किया जा सकता। संशोधन लाने के लिये यह आवश्यक है कि संशोधन विधेयक सुप्रीम सोवियत् में दो तिहाई बहुमत से पास हो। परन्तु जिस संसद में केवल एक ही दल का प्रभुत्व हो, जहाँ कोई अन्य दल संगठित किया ही नहीं जा सकता वहाँ दो तिहाई बहुमत का प्राप्त करना महत्वहीन हो जाता है। संसद और कार्यपालिका दोनों पर ही कम्युनिस्ट पार्टी का प्रभुत्व होता है। कम्युनिस्ट पार्टी के आदेशानुसार ही संशोधन प्रस्तुत किये जाते हैं। अतः संशोधन विधेयकों का दो तिहाई बहुमत से तो क्या सर्वसम्मति से पास होना भी कोई बड़ी बात नहीं है।

अतः संवैधानिक कठिनाई होते हुये भी सोवियत संविधान बड़ी सरलता और शीघ्रता से परिवर्तित किया जा सकता है और व्यवहार में यह बड़ा परिवर्तनशील रहा है।[1] प्रत्येक वर्ष सुप्रीम सोवियत इसमें अनेकों संशोधन करती है। इस प्रकार इसमें निरन्तर परिवर्तन होते रहते हैं। इसके कई कारण हैं :—

(अ) सोवियत न्यायशास्त्र में संविधान सामाजिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये केवल एक साधन मात्र समझा जाता है। यह उद्देश्य क्या हैं, इसका निर्णय समय समय पर कम्युनिस्ट पार्टी करती है। अतः जैसे ही कम्युनिस्ट पार्टी अपने कार्यक्रम या अपनी धारणाओं में कोई परिवर्तन करती है तो संविधान भी उनके अनुकूल ही परिवर्तित कर दिया जाता है। सोवियत नेता इस बात पर एकमत हैं कि शासन व्यवस्था देश की आन्तरिक तथा अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति के अनुकूल परिवर्तनशील होनी चाहिये।

(ब) सोवियत् संघ की दशायें अभी तक असाधारण ही चलती रहीं। एक स्थायी शासन व्यवस्था केवल शान्तिपूर्ण तथा साधारण (normal) दशा में ही स्थापित हो सकती है। अतः १९१८ तथा १९२४ के संविधान

---

1. See Towster: Political Power in the U. S. S. R., p. 22. The constitution is looked upon "as a thing to serve not to be served or worshipped—an instrument constituting at once a juridical crystallization of existing arrangements and a basis for further institutional evolution in the state structure in accordance with changing necessities and altering situations".

केवल अस्थायी प्रबन्ध (make-shift arrangements) थे और १९३६ के संविधान को आवश्यकतानुसार समय-समय पर संशोधित करना पड़ा।

(स) सोवियत् नेता मार्क्सवाद के अनुयायी हैं और इस के अनुसार ही राज्य का निर्माण करना चाहते हैं। परन्तु व्यवहार में मार्क्सवाद ज्यों का त्यों लागू नहीं किया जा सकता। वास्तविकता और सिद्धान्त में बड़ा अन्तर होता है। अतः परिवर्तनशील समाज की राजनैतिक व्यवस्था भी सदैव के लिये किसी एक सिद्धान्त या विचारधारा के अनुसार निश्चित नहीं की जा सकती। सोवियत नेताओं ने भी भूल तथा प्रयत्न (trial and error) से शनैः शनैः राजनीतिक पाठ सीखे और इस प्रकार अपने अनुभव के अनुसार ही सोवियत शासन प्रणाली में संशोधन परिवर्तन करते रहे।

(ड) सोवियत शासन प्रणाली में अधिकार विभाजन का सिद्धान्त न होने के कारण भी संविधान अधिक परिवर्तनशील हो गया क्योंकि मंत्रियों के लिये सुप्रीम सोवियत् का सदस्य होने के कारण यह सरल हो गया कि सुप्रीम सोवियत् से अपने प्रस्तावित संशोधन स्वीकार करा सकें।

(फ) सोवियत् राज्य में केवल एक ही राजनीतिक दल होने के कारण भी संविधान अधिक परिवर्तनशील है क्योंकि इसी पार्टी की सरकार के सब अंगों में प्रभुता रहती है और जिस प्रकार यह शासन संचालित करना चाहती है उसी प्रकार संविधान में सुप्रीम सोवियत् द्वारा (जिसमें इसका प्रभुत्व है) संशोधन करा सकती है। इसका विरोध करने वाले किसी अन्य दल का संगठन ही नहीं हो सकता।

संसद की प्रधानता
Legislative Supremacy

सोवियत संघ में भी इंगलैंड, फ्रांस और भारतवर्ष की भाँति संसदीय प्रधानता का सिद्धान्त पाया जाता है। वहाँ पर संघीय सुप्रीम सोवियत सर्वोच्च विधान निर्मात्री सभा है; दो तिहाई बहुमत से वह संविधान में भी परिवर्तन कर सकती है। उसके द्वारा पारित कानून किसी न्यायालय द्वारा अवैध घोषित नहीं किये जा सकते क्योंकि विधियों की वैधानिकता का निर्णय करने का अधिकार स्वयं सुप्रीम सोवियत् की एक स्थायी समिति, जिसे प्रेज़िडियम कहते हैं, को है। परन्तु सोवियत संघ में संसद उस अर्थ में प्रधान नहीं है जिस अर्थ में वह भारतवर्ष, फ्रांस या इंगलैण्ड में है क्योंकि :—

(१) सोवियत संघ में सुप्रीम सोवियत को सदैव पार्टी आदेशों के अनुसार ही काम करना पड़ता है। पार्टी की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति सुप्रीम सोवियत से भी अधिक शक्तिशाली है।

(२) सोवियत संघ में अधिकार विभाजन (separation of powers) न होने के कारण व्यवस्थापिका बहुधा कार्यपालिका के नियंत्रण में रहती है। कार्यपालिका के सदस्य कम्यूनिस्ट पार्टी के प्रभावशाली नेता होते हैं जिनके आधीन समस्त पार्टी रहती है। अतः सुप्रीम सोवियत पर कार्यपालिका का प्रभाव तथा प्रभुत्व होना स्वाभाविक ही है।

(३) सुप्रीम सोवियत की बैठक वर्ष में एक बार और वह भी बहुत ही अल्प समय के लिये होती है। अन्तरिम काल में इसका प्रेज़िडियम ही कार्य करता है। प्रेज़िडियम के सब सदस्य पार्टी नेताओं की मुट्ठी में रहते हैं।

जनतंत्रात्मक केन्द्रीय वाद Democratic Centralism

साम्यवादी राजनीतिक शब्दावली में जनतंत्रात्मक केन्द्रीयतावाद एक अद्भुत धारणा है। सोवियत शासन प्रणाली इसी धारणा पर आधारित है। वहाँ पर जैसा कि शक्ति-प्रथक्करण पर आधारित संविधानों में होता है शक्ति का शक्ति द्वारा संतुलन (balance) न किया जाकर शक्ति को शक्ति के आधीन किया गया है—निम्न कोटि की शक्ति को उच्चकोटि की शक्ति के। इसका स्पष्ट विश्लेषण इस प्रकार किया जा सकता है। सोवियत संघ में विभिन्न स्थानीय इकाइयों (local units) को अपने स्थानीय प्रबन्ध तथा प्रशासन में पूर्ण स्वतंत्रता है। इतना ही नहीं, वहाँ पर नागरिकों को सरकार की नीति तथा कार्य-प्रणाली में भाग लेने तथा उसकी आलोचना करने के अनेकों अवसर मिलते हैं। नागरिक, उत्पादक, उपभोक्ता तथा साम्यवादी दल का सदस्य इन चार रूपों में एक ही व्यक्ति को शासन के सम्पर्क में आने तथा उसकी आलोचना करने के जो अवसर प्राप्त होते हैं वह पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी देशों में नहीं पाये जाते। ऐसा कोई भी विषय नहीं जिसपर सोवियत नागरिक विचार विमर्श तथा वाद विवाद न कर सकें। उन्हें शासन की आलोचना करने का पूर्ण अधिकार है। इससे यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि सोवियत संघ में वास्तव में जनतंत्र है। परन्तु यह जनतंत्र बस यहीं पर समाप्त हो जाता है क्योंकि वहाँ पर प्रत्येक शासन या पार्टी का अंग अपने उच्च अंग के आधीन है। उनको उसी सीमा तक विचार विमर्श एवम् वाद विवाद करने की स्वतंत्रता है जिस सीमा तक उनके ऊपर उच्च अंग प्रतिबंध नहीं लगाता। उनकी स्वतंत्रता तभी तक है जब तक कि उच्च अंग उनके कार्यों

में हस्तक्षेप नहीं करता। प्रत्येक निम्न कोटि के अंग (organ) को—वह पार्टी का हो या सरकार का—अपने उच्चकोटि के अंग की आज्ञापालन करना तथा उसके आदेशों का अनुसरण करना अनिवार्य है और सर्वोच्च राज्य शक्ति एक केन्द्र बिन्दु में जाकर निहित हो जाती है। इस प्रकार सोवियत व्यवस्था में प्रजातंत्र के साथ-साथ केन्द्रीकरण का समन्वय पाया जाता है।

जनतंत्रात्मक केन्द्रीयतावाद न केवल शासन तथा पार्टी संगठनों बल्कि ट्रेडयूनियन तथा उत्पादक एवम् उपभोक्ताओं के संगठनों में भी पाया जाता है। शासन संगठन में निम्नतम स्थान गांवों तथा नगरों का होता है। उनके ऊपर क्रमशः जिले, प्रान्त, ऑटोनॉमस रीजन, ऑटोनॉमस रिपब्लिक (Autonomous Republics) और अन्त में यूनियन रिपब्लिक (Union Republics) के संगठन होते हैं। सब से ऊपर केन्द्रीय सरकार का संगठन होता है। इसी प्रकार श्रमिक सङ्घों की श्रेणियों (hierarchy) में सब से निम्न धरातल पर स्थानीय फैक्ट्रियों, वर्कशाप (workshops) तथा कार्यालयों के संगठन होते हैं जिनके सदस्य इन विभिन्न स्थानों में काम करने वाले सभी श्रमिक होते हैं। यह अपनी प्रतिनिधि परिषदों (representative councils) का चुनाव करते हैं। इन परिषदों का अधिकार क्षेत्र अधिकाधिक विस्तृत होता चला जाता है। अन्त में प्रत्येक व्यवसाय में काम करने वाले श्रमिकों की अपनी अपनी एक केन्द्रीय ट्रेड यूनियन होती है, और फिर इन विभिन्न केन्द्रीय श्रमिक सङ्घों को संगठित करने तथा इनमें समन्वय स्थापित करने के लिए भी एक अखिल संघीय ट्रेड यूनियन काँग्रेस (All Union Congress of Trade Unions) होती है। यह अखिल सङ्घीय काँग्रेस सम्पूर्ण ट्रेड यूनियन संगठन की सर्वोच्च संस्था है। यह सब निम्न श्रेणियों के सङ्घों को उसी प्रकार नियमित तथा नियन्त्रित करती है जिस प्रकार इसके नीचे श्रमिक सङ्घ अपने नीचे वाले सङ्घों को नियमित तथा नियंत्रित करते हैं। परन्तु अपनी सीमाओं के भीतर प्रत्येक श्रेणी के सङ्घों को स्वायत्तता (autonomy) तथा स्वतन्त्रता होती है। यह जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद का दूसरा उदाहरण है। यही व्यवस्था कृषकों तथा उपभोक्ताओं के संगठनों में पाई जाती है।

कम्युनिस्ट पार्टी का संगठन भी जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद के सिद्धान्त पर आधारित है। इसमें भी स्थानीय, क्षेत्रीय तथा केन्द्रीय संगठनों से हो कर शक्ति एक केन्द्रीय कार्यकारिणी के प्रेजिडियम के हाथों में केन्द्रित हो जाती है। विभिन्न धरातल के सङ्गठनों में प्रजातन्त्रवादी व्यवस्था पाई जाती है परन्तु सब के सब

अपने से ऊपर वाले संगठन के आधीन रहते हैं। इन विभिन्न संगठनों के वाद विवादों तथा विचार विमर्श के परिणाम स्वरूप जो निर्णय लिये जाते हैं वह धीरे धीरे केन्द्रीय संगठन तक पहुँच जाते हैं। केन्द्रीय संगठन उनको ध्यान में रखकर ही नियम तथा आदेश जारी करता है परन्तु इसके नियम सब के लिए मान्य होते हैं। इन नियमों तथा आदेशों का कोई भी संगठन विरोध नहीं कर सकता चाहे वह आदेश इनकी इच्छा के विरुद्ध ही क्यों न हो। यही जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद (democratic centralism) है।

उपरोक्त वर्णन से यह सिद्ध होता है कि सोवियत जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयता वाद की दो मुख्य विशेषतायें हैं। प्रथम, सोवियत व्यवस्था में अन्तिम रूप से नियन्त्रण का अधिकाधिक केन्द्रीकरण है। द्वितीय, इस व्यवस्था में शासन कार्य में भाग लेने के लिए नागरिकों को समुचित अवसर मिलते हैं। यही इसमें प्रजातन्त्रवादी पुट है।

व्यवहार में जनतन्त्रात्मक केन्द्रीयतावाद कहाँ तक प्रजातन्त्रवादी है इसके बारे में अति विरोधी धारणाएँ हैं। साम्यवादी लेखक निश्चय ही इसको सोवियत शासन कला की राजनीति शास्त्र को एक अद्भुत देन मानते हैं और बड़े गर्व से इस बात का दावा करते हैं कि इसमें नागरिकों को अपने विचार प्रकट करने तथा स्वशासन की शिक्षा प्राप्त करने के जो अवसर प्राप्त होते हैं वह पाश्चात्य प्रजातन्त्रवादी व्यवस्था में भी प्राप्त नहीं हो सकते। इसके विपरीत सोवियत शासन प्रणाली के आलोचकों का मत है कि सोवियत शासन तो एक अत्यन्त निरंकुशतावादी तथा एकात्मक प्रणाली है जिसमें सम्पूर्ण राजसत्ता केन्द्रीय अधिकारियों अथवा कम्युनिस्ट पार्टी के नेताओं के हाथों में केन्द्रित रहती है, जिसमें नागरिकों तथा स्थानीय संस्थाओं के अधिकारों और स्वतन्त्रता के लिए कोई स्थान नहीं है क्योंकि यह सब केन्द्रीय अधिकारियों के आधीन रहते हैं। इन दोनों विरोधी धारणाओं में कहाँ तक सत्य है यह निर्णय करना सरल नहीं है। इसमें सन्देह नहीं कि सोवियत शासन प्रणाली में सम्पूर्ण राजसत्ता कम्युनिस्ट पार्टी के हाथों में निहित है और इस पार्टी में कुछ गिने चुने नेता ही सर्व शक्तिशाली हैं। इन नेताओं का शासन के प्रत्येक अंग पर भी प्रभुत्व रहता है। अतः सोवियत व्यवस्था में निश्चय ही केन्द्रीकरण का तत्व बड़ा महत्वपूर्ण है परन्तु इसके साथ ही यह भी स्वीकार किया जाना चाहिये कि सोवियत सङ्घ में स्थानीय मामलों तथा दैनिक प्रशासकीय कार्यों में नागरिकों को काफी स्वतन्त्रता रहती है।

सोवियत राज्य में केवल एक ही राजनैतिक दल है—कम्यूनिस्ट पार्टी। इस दल के अतिरिक्त कोई अन्य राजनैतिक दल या सङ्गठन सोवियत सङ्घ में सङ्गठित नहीं किया जा सकता। संविधान में भी कम्यूनिस्ट पार्टी की प्रधानता स्वीकार की गई है और इसको एक साम्यवादी समाज की स्थापना में सङ्घर्षरत श्रमिकों का अगुआ (vanguard) माना गया है। सोवियत सङ्घ के एक-दलीय राज्य होने का कारण यह है कि मार्क्सवादी विचारधारा में राजनैतिक दल समाज में स्थित विभिन्न आर्थिक वर्गों के प्रतिनिधि माने गये हैं। सोवियत सङ्घ में, यह कहा जाता है, विरोधी आर्थिक वर्ग नहीं हैं। वहाँ पर केवल एक ही वर्ग है—सर्वहारा (proletarian) वर्ग। इस वर्ग में किसान, मजदूर, मस्तिष्क से काम करने वाले श्रमिक इत्यादि समाज के सभी श्रमजीवी आ जाते हैं क्योंकि सोवियत समाज की यह मुख्य विशेषता है कि वहाँ पर शोषक वर्ग का नाश हो गया है। काम करना सब के लिए आवश्यक है और प्रत्येक अपने श्रम का उचित फल भोगता है। कोई किसी का शोषण नहीं कर सकता। अतः सोवियत समाज के लोगों में अन्त-विरोध नहीं पाया जाता। दूसरे शब्दों में वहाँ पर विरोधी आर्थिक वर्ग नहीं है जिसके कारण विभिन्न राजनैतिक दलों की भी कोई आवश्यकता नहीं है। कम्यूनिस्ट पार्टी देश के समस्त नागरिकों के हित की संरक्षक है। वह उनको एक साम्यवादी व्यवस्था की स्थापना के लिए निरन्तर संघर्षरत रखती है। अतः सब का (वह पार्टी के सदस्य हों या न हों) कम्यूनिस्ट पार्टी के नेतृत्व में दृढ़ तथा अटूट विश्वास है।

एक-दलीय राज्य
one party state

परन्तु सोवियत शासन प्रणाली की सब से अद्भुत विशेषता यह है कि इसमें पार्टी तथा सरकार में विभेद कर सकना बड़ा कठिन है। पार्टी के नेताओं का सरकार के प्रत्येक अंग पर इतना प्रभुत्व है कि सरकार के अंग पार्टी के हाथों में अपने लक्ष्यों की प्राप्ति के हेतु केवल साधन मात्र लगते हैं। सरकार की सब नीतियों एवम् क्रियाओं का पार्टी के आदेशों के अनुसार होना अनिवार्य होता है। पार्टी प्रेजिडियम के सदस्य सरकार के अधिकारियों को समय समय पर मिलकर आदेश देते रहते हैं। मुख्य-मुख्य शासन पद तो स्वयं इन नेताओं के ही हाथों में होते हैं अतः पार्टी द्वारा प्रशासन पर नियंत्रण सरल हो जाता है। सरकारी नीतियों की रूप रेखा पार्टी नेताओं द्वारा ही तैयार की जाती है। सरकार का केवल इतना कर्त्तव्य है कि इन नीतियों को कार्यान्वित करे। इस प्रकार सोवियत संघ में शासन तथा पार्टी दोनों का अखंडात्मक समन्वय (integration) है।

पार्टी तथा शासन का समन्वय

सोवियत शासन प्रणाली में संसदात्मक शासन प्रणाली के अनेकों गुण विद्यमान हैं। (१) इसमें मंत्रिमण्डल (Council of Ministers) संसद (Supreme Soviet) के प्रति उत्तरदायी है; (२) इसमें संसद की सर्वोपरिता (supremacy) स्वीकार की गई है। संविधान में सुप्रीम-सोवियत को राजशक्ति का सर्वोच्च अंग माना गया है। उसके ऊपर कोई सीमा या मर्यादा नहीं है; (३) सोवियत शासन में शक्ति प्रथक्करण का सिद्धान्त (separation of powers) नहीं पाया जाता। यह तीनों विशेषतायें ऐसी हैं जो कि सोवियत शासन प्रणाली को एक संसदात्मक शासन प्रणाली बना देती हैं।

क्या सोवियत शासन प्रणाली संसदात्मक है?

परन्तु इतना सब कुछ होते हुये भी सोवियत शासन प्रणाली को संसदात्मक नहीं कहा जा सकता क्योंकि इसके अनेकों गुण ऐसे हैं जो कि संसदात्मक शासन प्रणाली के विरुद्ध हैं :—

(१) यद्यपि संविधान में मंत्रिमण्डल को सुप्रीम सोवियत अथवा उसके प्रेसिडियम के प्रति उत्तरदायी होने की कल्पना की गई है परन्तु सुप्रीम सोवियत का विश्वास खो देने पर या सुप्रीम सोवियत से मतभेद होने पर मंत्रिमण्डल के लिये पद त्याग करना आवश्यक नहीं। पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी देशों में हम देखते हैं कि जहाँ जहाँ संसदात्मक प्रणाली अपनाई गई है वहाँ यदि मंत्रिमण्डल में संसद का विश्वास न रहे या मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक या नीति को संसद स्वीकार न करे तो मंत्रिमण्डल को पदत्याग करना पड़ता है। मंत्रिमण्डल यदि चाहे तो संसद को भी भंग करा सकता है ताकि पुनः निर्वाचन में अपनी नीतियों पर जनता का निर्णय ले सके। परन्तु सोवियत संघ में अपनी नीति अस्विकार होने पर या अपने में संसद का विश्वास न रहने पर न तो मंत्रिमण्डल को पदत्याग ही करना पड़ता है और न ही उसको संसद को भंग कराने का अधिकार है। ऐसी दशा में मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की व्यवस्था अर्थहीन हो जाती है।

(२) ऐसा विश्वास किया जाता है कि एक संसदात्मक शासन प्रणाली के लिये एक से अधिक (कम से कम दो) दलों का होना आवश्यक है—एक बहुसंख्यक दल (majority party) जो शासन का संचालन करे और दूसरा विरोधी दल जो कि सत्तारूढ़ दल का विरोध करे। इंगलैण्ड में तो संगठित विरोध (organized opposition) को इतना महत्व दिया जाता है कि विरोधी दल

सोवियत शासन प्रणाली में इस व्यवस्था का अभाव है। वहाँ पर कम्युनिस्ट पार्टी के अतिरिक्त और कोई राजनैतिक दल संगठित ही नहीं किया जा सकता। अतः सरकार के संगठित विरोध का प्रश्न ही नहीं उठता। संसद के सब सदस्य कम्युनिस्ट पार्टी से सम्बन्धित होते हैं। साम्यवादी विचारधारा सोवियत संघ की आधार शिला है। उसका कोई विरोध नहीं कर सकता। विरोध करने वाले को देश द्रोही समझा जाता है। अतः एक दलीय-राज्य (one-party state) होने के कारण सोवियत शासन प्रणाली में संसदात्मक शासन प्रणाली के मूलाधार—संगठित विरोध—का अभाव है।

(३) स्विट्ज़रलैण्ड को छोड़कर अन्य किसी भी पाश्चात्य संसदात्मक शासन प्रणाली में मंत्रिमण्डल के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से संसद द्वारा नहीं होता। परन्तु सोवियत संघ में मंत्रियों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से सुप्रीम सोवियत करती है।

(४) सभी संसदात्मक शासन प्रणालियों में नाम मात्र की तथा वास्तविक (Real) कार्यकारिणी में भेद किया जाता है। वास्तविक कार्यकारिणी शक्ति एक मंत्रिमंडल के हाथों में होती है यद्यपि नाम मात्र के लिये एक सम्राट, राष्ट्रपति या गवर्नर जर्नल को सर्वोच्च संप्रभु मानते हैं। परन्तु सोवियत शासन प्रणाली में इस प्रकार की कोई व्यवस्था नहीं है।

उपरोक्त वर्णन से यह सिद्ध होता है कि सोवियत शासन प्रणाली में कुछ संसदात्मक गुण होते हुये भी यह प्रणाली संसदात्मक नहीं कही जा सकती। तो क्या-

क्या सोवियत शासन प्रणाली अध्यक्षात्मक है?

यह अध्यक्षात्मक अथवा राष्ट्रपति मूलक (Presidential) है? वास्तव में यह अध्यक्षात्मक भी नहीं है क्योंकि—

(१) इसमें कार्यपालिका (Executive) जनता द्वारा निर्वाचित न होकर स्वयं संसद द्वारा निर्वाचित होती है;

(२) इसमें संसद तथा कार्यकारिणी के बीच अधिकार विभाजन या शक्ति प्रथक्करण की व्यवस्था नहीं है;

(३) इसमें कार्यकारिणी शक्ति किसी एक व्यक्ति के हाथों में नहीं है जो कि संसद से स्वतंत्र अपनी शक्तियों तथा अधिकारों का उपभोग कर सके।

इस प्रकार सोवियत शासन प्रणाली में अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली की लगभग सभी मूल विशेषताओं का अभाव है।

अतः यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि सोवियत शासन प्रणाली न तो संसदात्मक ही है और न अध्यक्षात्मक। वास्तव में यह प्रणाली पाश्चात्य

शासन प्रणालियों की किसी भी कोटि में नहीं रखी जा सकती। यह तो स्वयं ही एक नयी कोटि है। शासन कला में यह एक नया प्रयोग है क्योंकि मानव सभ्यता में समाजवाद स्वयं एक नया प्रयोग है।

सोवियत शासन प्रणाली और संघवाद (federalism)

सोवियत संविधान एक संघात्मक (federal) शासन प्रणाली की स्थापना करता है परन्तु सोवियत संघवादी व्यवस्था इतनी विचित्र और पाश्चात्य संघवादी शासन प्रणालियों से इतनी भिन्न है कि कुछ लेखकों ने इसके संघात्मक होने में भी सन्देह प्रकट किया है। इसमें सन्देह नहीं कि साम्यवादी विचारधारा में संघवाद एक आदर्श नहीं है। आदर्श दशा तो पूर्ण एकता (complete unity) है। तो प्रश्न यह उठता है कि सोवियत राजनैतिक व्यवस्था में संघवाद क्यों अपनाया गया? न केवल १९३६ का स्टालिन संविधान बल्कि १९१८ तथा १९२४ के संविधान भी संघवादी थे। कारण यह था कि सोवियत संघ की आन्तरिक परिस्थितियाँ एकात्मक शासन के अनुकूल नहीं थीं। सोवियत राज्य में अनेकों जातियाँ रहती हैं जिनमें धर्म, भाषा, रहन सहन के ढंग, सामाजिक रीति रिवाज, आर्थिक विकास, सभ्यता इत्यादि विषयों में आपस में इतना अन्तर है कि बल पूर्वक ही इन पर एक सामान्य एकात्मक शासन थोपा जा सकता था। बल पर आधारित राज्य कभी स्थायी तथा उन्नतिशील नहीं हो सकता था। एकता के स्थान पर विभिन्न जातियों में आपस में घृणा, सन्देह तथा वैमनस्य ही उत्पन्न हो सकता था। "रूसीकरण" नीति का भय कभी भी अल्पसंख्यक जातियों को सोवियत संघ का अखंड तथा अभिन्न अंग न बनने देता। वास्तव में कुछ जातियाँ तो इतनी भयभीत थीं कि वह सोवियत राज्य से अलग होना चाहती थीं। एकात्मक शासन उनको अपने अधिकारों तथा स्वतंत्रता के बारे में और भी अधिक आशंकित कर देता।

ऐसी परिस्थितियों में एकात्मक शासन की स्थापना करना मूर्खता होती। राजनैतिक दृष्टिकोण से एक संघ का निर्माण ही कार्यसाधक हो सकता था। एक संघ द्वारा ही विभिन्न जातियों का विश्वास प्राप्त किया जा सकता था और उनको यह आश्वासन दिलाया जा सकता था कि नयी राजनैतिक व्यवस्था में उन्हें अपनी संस्कृति, साहित्य तथा अपने व्यक्तित्व को विकसित करने की पूर्ण स्वतंत्रता होगी। पूंजीवादी देशों के क्रान्ति-विरोधी कार्यों ने (counter-revolutionary activities) विशेषकर पूंजीवादी देशों के आक्रमणों ने इन विभिन्न जातियों में संगठन तथा एकता की आवश्यकता स्पष्ट कर दी। अतः इन सब ने १९१७ की "रूसी जातियों (peoples) के अधिकारों की घोषणा" का स्वागत किया और एक 'संघ' के निर्माण में ही अपना कल्याण समझा।

अतः सोवियत संघ देश की विभिन्न परिस्थितियों की राजनैतिक उपज था। इसको आदर्श मानकर नहीं अपनाया गया था। इसका उद्देश्य 'बिना एकता (unity) उत्पन्न किये संघ' (union) की स्थापना करना नहीं था बल्कि 'एकता' की ओर अग्रसर (step towards unity) होना था।

अतः यह स्वभाविक ही था कि सोवियत संघ पाश्चात्य संघवादी धारणा से भिन्न हो। एक ओर तो केन्द्रीकरण की ओर झुकाव उल्लेखनीय है और दूसरी ओर इसमें संघातरित इकाइयों को कुछ ऐसे अधिकार दिये गये हैं जो आश्चर्य-जनक हैं। यहाँ पर यह बता देना भी आवश्यक है कि सोवियत संघ की सैद्धान्तिक कल्पना और व्यवहारिक स्थिति में बड़ा अन्तर है। एक दूसरे के अनुरूप नहीं है।

सिद्धान्त में तो—यदि केवल संविधान की भाषा पर ही विचार किया जाय—सोवियत शासन प्रणाली पूर्णतया संघात्मक प्रतीत होती है। सोवियत राज्य विभिन्न स्वाधीन राज्यों का एक संघ है। इस समय सोवियत संघ में १५ संघातरित गणराज्य (constituent Republics) हैं।[1] गणराज्यों के अतिरिक्त ३ अन्य श्रेणी की इकाइयाँ हैं जिनको ऑटोनॉमस रिपब्लिक, ऑटोनॉमस रीजन्स तथा नेश्नल एरियाज़ कहते हैं। इन विभिन्न संघातरित राज्यों तथा केन्द्रीय सरकार के बीच अधिकारों का विभाजन किया गया है। यह आवश्यक है कि यह अधिकार विभाजन लिखित रूप में हो। अतः सोवियत संविधान भी लिखित है। यह भी आवश्यक है कि यह संविधान जो कि केन्द्रीय सरकार तथा संघातरित राज्यों के मध्य अधिकारों का विभाजन करता है परिवर्तनशील (flex-ible) न हो। इसको बदलने अथवा इसमें संशोधन करने के लिये साधारण कानूनों की अपेक्षा एक जटिल प्रक्रिया की आवश्यकता हो। सोवियत संविधान में संशोधन करने के लिये भी सुप्रीम सोवियत के दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत की आवश्यकता होती है। इतना ही नहीं, विभिन्न राज्यों के अस्तित्व तथा उनके अधिकारों की रक्षा के हेतु केन्द्रीय विधान मण्डल में उनके विशेष प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की गई और इस हेतु एक सदन—जातीय सोवियत (Council of Nationalities)—की रचना जनसंख्या के आधार पर न हो कर राज्यों को इकाई मानकर होती है।

1. The fifteen constituent republics are: The Russian Soviet Federative Socialist Republic, The Ukrainian Soviet Socialist Republic, The Byelorussian S. S. R., The Uzbek S. S. R., The Kazakh S. S. R., The Georgian S. S. R., The Azerbaijan S. S. R., The Lithuanian S. S. R., The Moldavian S. S. R., The Latvian S. S. R., The Kirghiz S. S. R, The Tajik S. S. R., The Amenian S.. S R., The Turkmen S. S. R, and the Estonian S. S. R.

वास्तव में संविधान में तो संघातरित राज्यों को कुछ ऐसे अधिकार दिये गये हैं जो कि अन्य किसी संघीय व्यवस्था में नहीं पाये जाते। प्रथम, संघातरित राज्यों को संघ से अलग (secede) होने का अधिकार दिया गया है। द्वितीय, १९४४ के संशोधन द्वारा राज्यों को विदेशों से प्रत्यक्ष संबंध स्थापित करने का अधिकार दिया गया। तृतीय, इसी संशोधन ने राज्यों को अपनी अपनी सेनायें (military formations) भी संगठित करने का अधिकार दिया है।

उपरोक्त व्यवस्थाओं से तो ऐसा लगता है कि सोवियत संघात्मक प्रणाली में तो पाश्चात्य संघात्मक प्रणालियों से भी अधिक राज्यों के अस्तित्व तथा अधिकारों को मान्यता तथा महत्व दिया गया है। कम से कम सिद्धान्त अथवा संविधान से तो ऐसा ही लगता है। परन्तु वास्तव में ऐसा नहीं है। व्यवहार में हम देखते हैं कि सोवियत शासन प्रणाली में संघात्मक विशेषतायें केवल दिखावे की हैं। केन्द्रीकरण ही इस शासन प्रणाली का मूलमंत्र है। प्रत्येक निम्न कोटि का अधिकारी अपने उच्च अधिकारी के आधीन है। इस प्रकार स्थानीय संस्थायें राज्यों की सरकारों द्वारा और राज्यों की सरकारें केन्द्रीय शासन द्वारा नियंत्रित तथा नियमित होती हैं। केन्द्रीय सरकार पर स्वयं कम्यूनिस्ट पार्टी के नेतृ-मण्डल का प्रभुत्व रहता है और स्टालिन के काल में तो यह नेतृ-मण्डल स्वयं एक व्यक्ति के आधीन हो गया था। अब तो सामूहिक नेतृत्व पर ज़ोर दिया जा रहा है।

सोवियत संघ की वास्तविकता की पोल निम्नलिखित बातों से खुल जाती है:

(१) एक संघात्मक शासन प्रणाली में यह आवश्यक है कि संविधान, जो कि संघीय सरकार तथा राज्यों की सरकारों के अधिकार क्षेत्रों का विभाजन करता है, सर्वोपरि (supreme) हो, इसका कोई उल्लंघन न कर सके और इसके संशोधन करने में राज्यों तथा केन्द्र दोनों की सहमति आवश्यक हो।

सोवियत संविधान केवल सिद्धान्त में ही सर्वोपरि है। व्यवहार में हम देखते हैं कि यह संविधान स्वयं सोवियत राज्य के मूल नियम 'सर्वहारा-अधिनायकत्व (proletarian dictatorship) द्वारा नियमित होता है। 'सर्वहारा अधिनायकत्व' की गति विधि कम्यूनिस्ट पार्टी निर्धारित करती है। अतः संविधान इस पार्टी के हाथों में एक राजनैतिक कार्य साधक (political expedient) बन गया है।

संविधान की सर्वोपरिता का अर्थ है कि कोई इसका उल्लंघन न कर सके। अगर कोई राज्य अथवा संघीय सरकार इसका उल्लंघन करती है तो इसके ऐसे संविधान विरोधी कार्य को अवैध तथा अमान्य (invalid) घोषित

किया जा सके। निश्चय ही संविधान के संरक्षण का कार्य एक निष्पक्ष तथा सर्वोच्च न्यायालय के हाथों में सौंपा जाना चाहिये ताकि सरकार संविधान की व्याख्या अपने पक्ष में कराने के लिये प्रभाव या दबाव न डाल सके। परन्तु सोवियत संघ में संविधान की व्याख्या का कार्य किसी एक न्यायालय के हाथों में न होकर स्वयं संघीय सुप्रीम सोवियत की एक स्थायी समिति—प्रेज़िडियम—के हाथों में है जिसका अर्थ है कि स्वयं अपराधी ही निर्णायक बन जाता है। ऐसी अवस्था में संविधान निष्पक्ष रूप से लागू नहीं हो सकता। सुप्रीम सोवियत अपनी इच्छानुसार उसका प्रयोग तथा उसका उल्लंघन कर सकती है।

एक संघीय संविधान का यह भी आवश्यक गुण होता है कि उसको न तो अकेले केन्द्र ही बदल सके और न अकेले संघातरित राज्य ही, उसमें संशोधन करने के लिये दोनों की सहमति होनी चाहिये। यद्यपि सोवियत संविधान को सैद्धान्तिक रूप में अपरिवर्तनशील (rigid) बनाने का प्रयत्न किया गया है—क्योंकि इसमें कोई भी संशोधन बिना सुप्रीम सोवियत के दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत के नहीं किया जा सकता और जातीय सोवियत की दो तिहाई बहुमत द्वारा स्वीकृति आवश्यक बना कर संघातरित राज्यों को भी संशोधन प्रक्रिया में भाग लेने का अवसर प्रदान किया गया—परन्तु विश्लेषण करने पर यह सिद्ध होता है कि सोवियत संविधान न तो अपरिवर्तनशील है और न इसके संशोधन में राज्य कोई प्रभाव डाल सकते हैं। जिस संसद में केवल एक ही दल हो वहाँ पर दो-तिहाई बहुमत की व्यवस्था सारहीन लगती है। अधिक से अधिक राज्य जातीय-सोवियत (Soviet of Nationalities) द्वारा संशोधन-प्रक्रिया में भाग लेते हैं। जातीय-सोवियत में राज्यों के प्रतिनिधि होते हैं। प्रत्येक संघातरित राज्य (Union Republic) को इसमें २५ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त जिन राज्यों में अल्प संख्यक पाये जाते हैं उनको अलग इकाइयों—ऑटोनामस रिपब्लिक, ऑटोनामस रीजन तथा नेशनल एरिया—में संगठित किया गया है और इनमें से प्रत्येक ऑटोनामस रिपब्लिक को ११, रीजन को ५ तथा एरिया को १ प्रतिनिधि चुनकर भेजने का अधिकार दिया गया है। परन्तु जातीय-सोवियत पर कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृमण्डल का उसी प्रकार प्रभुत्व रहता है जिस प्रकार संघ-सोवियत पर। जातीय-सोवियत स्वयं एक केन्द्रीय शासन का अंग है अतः केन्द्र तथा राज्यों के मतभेद में वह केन्द्रीय सरकार के अधिकारों के प्रसार के ही पक्ष में हो सकती है। किसी भी दृष्टिकोण से इस सदन को राज्यों के अधिकारों का संरक्षक या उनका प्रतिनिधि नहीं कहा जा सकता।

(२) प्रत्येक संघ में केन्द्रीय सरकार तथा संघातरित इकाइयों के बीच

स्पष्ट रूप से अधिकार विभाजन कर दिया जाता है और प्रत्येक अपने-अपने क्षेत्र में स्वायत होता है। सोवियत संघ में भी यह विभाजन किया गया है। केन्द्रीद सरकार के अधिकार अंकित कर दिये गये हैं और अवशिष्ट (residual) अधिकार राज्यों को दे दिये गये हैं। परन्तु संघीय सरकार के अधिकार बड़े व्यापक तथा विस्तृत हैं, उनकी भाषा ऐसी है कि उसका कोई भी अर्थ लगाया जा सकता है और इस प्रकार कोई भी विषय केन्द्रीय[1] सरकार के अधिकार क्षेत्र में लाया जा सकता है। ऐसी दशा में राज्यों का अधिकार क्षेत्र निश्चित नहीं किया जा सकता क्योंकि केन्द्रीय सरकार का अधिकार क्षेत्र अपरिमित हो जाता है। यदि कोई अधिकार उसके अधिकार क्षेत्र का न भी हो तब भी वह उसको अपने अधिकार क्षेत्र में ला सकती है क्योंकि संविधान की व्याख्या करने का अधिकार संघीय सुप्रीम-सोवियत की एक स्थायी समिति (प्रेजिडियम) को है, सुप्रीम-सोवियत स्वयं संविधान को बदल सकती है। प्रत्येक संघीय संविधान में संविधान की व्याख्या करने का कार्य एक

---

1. Art. 14. The Union Government has been given far reaching and comprehensive powers and they have been couched in such a language that they can be interpreted to cover any situation and mean anything. Thus its jurisdiction embraces: (a) representation of the U. S. S. R. in international relations, conclusion, ratification, and denunciation of treaties of the U. S. S. R. with other states, establishment of general procedure governing the relations of Union Republics with foreign states: (b) Questions of war and peace; (c) Admission of new republics into the U. S. S. R; (d) Control over the observance of the Constitution of the U. S. S. R. and ensuring conformity of the Constitutions of the Union Republics with the Constitution of the U. S. S R.; (e) Confirmation of alterations of boundaries between the Union Republics; (f) Confirmation of the formation of new Territories and Regions and also of new Autonomous Republics and Autonomous Regions within Union Republics; (g) Organization of the defence of the U.S.S.R., direction of all the Armed Forces of the U. S. S. R., determination of directing principles governing the organization of the military formations of the Union Republics; (h) Foreign trade on the basis of state monopoly; (i) Safeguarding the security of the state; (j) Determination of the national economic plans of the U.S.S.R. (k) Approval of the consolidated state budget of the U. S. S. R. and of the reports on its fulfilment, determination of the taxes and revenues which go to the Union, the Republican and the local budgets; (l) Administration of the banks, industrial and agricultural institutions and enterprises and trading enterprises of all-Union importance; (m) Administration of transport and communication; (n) Direction of the monetary and credit system; (o) Organization of state insurance; (p) Contracting and granting of loans; (q) Determination of the basic principles of land tenure and of the use of mineral wealth, forests and waters; (r) Determination of the basic principles in the spheres of education and public health; (s) Organization of a uniform system of national-economic statistics; (t) Determination of the principles of labour legislation; (u) Legislation concerning the judicial system and judicial procedure, criminal and civil codes; (v) Legislation concerning Union citizenship; Legislation concerning rights of foreigners; (w) Determination of the principles of legislation concerning marriage and the family; (x) Issuing of all-Union acts of amnesty.

निष्पक्ष सर्वोच्च न्यायालय को दिया जाता है जो कि केन्द्रीय तथा राज्य-सरकारों के बीच उत्पन्न मतभेदों का संविधानुसार निवारण कर सके। यह निष्पक्ष न्यायालय स्वतंत्र होता है और न केन्द्रीय सरकार ही न राज्य सरकार ही इस पर प्रभाव या दबाव डाल सकती हैं परन्तु सोवियत संघ में किसी ऐसी संस्था की व्यवस्था नहीं है। वहाँ तो संविधान की व्याख्या स्वयं केन्द्रीय संसद का प्रेजिडियम करता है। यह प्रेजिडियम निष्पक्ष नहीं हो सकता स्वभावतः यह केन्द्रीय सरकार के पक्ष में निर्णय देगा। ऐसी दशा में राज्यों की स्थिति बड़ी निर्बल तथा अनिश्चित रहती है।

(३) इतना ही नहीं, राज्यों के प्रशासन का निर्देशन तथा नियमन संघ सरकार कई अन्य साधनों द्वारा करती है। समस्त देश की आर्थिक तथा वित्तीय व्यवस्था पर संघ सरकार का नियंत्रण रहता है और राज्यों को इस क्षेत्र में संघ सरकार के आदेशों का पालन करना होता है, यहाँ तक कि राज्य-सरकारों के बजट तक पर केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण रहता है। बैंक, व्यापार, वाणिज्य, औद्योगिक तथा कृषक संस्थायें सब का नियमन तथा संचालन केन्द्रीय सरकार करती है। यदि किसी विषय पर केन्द्रीय तथा किसी राज्य के कानूनों में विरोध हो तो केन्द्रीय कानून ही मान्य होता है, राज्य का कानून नहीं। इसके अतिरिक्त संघीय मंत्रि-परिषद (Council of Ministers of the U. S. S. R.) में दो प्रकार के मंत्रालय होते है : (१) अखिल संघीय (All-union) तथा (२) संघीय गणराज्यों के मंत्रालय (Union Republican Ministries)। संघीय गणराज्यों के मंत्रालय यूनियन-रिपब्लिकों (union republics) में स्थित अपने आनुक्रमिक मंत्रालयों (corresponding ministries) का निर्देशन तथा नियंत्रण करते हैं। इन अखिल संघीय तथा संघीय गणराज्यों के मंत्रालयों के अधिकार इतने व्यापक तथा विस्तृत हैं कि संघातरित राज्यों के विधान निर्माण अथवा प्रशासन के किसी भी क्षेत्र में यह हस्तक्षेप कर सकते हैं। अतः राज्यों की स्वायत्तता केवल नाम मात्र की रह जाती है। वास्तव में यह सोवियत संघ की प्रशासकीय इकाइयाँ (administrative units) बन जाते हैं।

(४) सोवियत संघ में नये राज्यों तथा प्रदेशों (territories) को सम्मिलित करने का अधिकार भी केन्द्रीय सरकार को ही है। इतना ही नहीं, केन्द्रीय सरकार ने समय-समय पर संघातरित राज्यों की सीमाओं अथवा क्षेत्रफल में भी अपनी इच्छा तथा आवश्यकतानुसार परिवर्तन परिवर्द्धन किये हैं, उनके निवासियों का अन्य क्षेत्रों में निर्वासन किया है और उनकी श्रेणियों (status) में भी अभिवृद्धि (promotion) तथा पतन (degradation) किया है। इस प्रकार संघातरित

राज्य संघ के सहयुक्त (coordinate) सदस्य न होकर उसके आधीन (subordinate) बन जाते हैं।

(५) सोवियत संघ में कम्युनिस्ट पार्टी का प्रभाव भी प्रशासन में केन्द्रीकरण उत्पन्न करता है क्योंकि केन्द्रीय सरकार हो या राज्यों की सरकारें सब को कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृमण्डल द्वारा निर्देशित आज्ञाओं तथा नीतियों का अनुसरण करना आवश्यक है। अतः समस्त शासन की शक्ति का वास्तविक स्रोत न संविधान है न केन्द्रीय सरकार और न ही राज्यों की सरकारें, यह शक्ति तो कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृमण्डल में निहित है। यह स्थिति संघवाद के प्रतिकूल है।

(६) कुछ आलोचकों का यह भी कहना है कि एक संघात्मक शासन में संघातरित राज्यों के अधिकार तथा प्रतिष्ठा (status) समान होती है। परन्तु सोवियत संघ में ऐसा नहीं है। वहाँ पर, जैसा कि ऊपर बताया गया, ४ श्रेणी के राज्य मिलते हैं—यूनियन रिपब्लिक, ऑटोनॉमस रिपब्लिक, ऑटोनॉमस रीजन तथा नेशनल एरिया। इन चारों की स्थिति तथा इनकी शक्तियों में बड़ा अन्तर है। संविधान में इनमें से केवल यूनियन रिपब्लिकों को ही संघ का सदस्य माना गया है। अन्य तीनों श्रेणियों की इकाइयों को संघ का प्रत्यक्ष सदस्य नहीं माना गया। जिन गणराज्यों में यह स्थित हैं इनको उनका अंग माना गया है।

(७) फरवरी १९४४ के संशोधन के फलस्वरूप गणराज्यों को जो दो अधिकार—विदेशों से संबंध स्थापित करने तथा अपनी सेनाओं की टुकड़ियाँ संगठित करने—दिये गये थे वह भी संघातरित राज्यों की स्थिति को प्रतिष्ठित करने में असमर्थ रहे। वास्तव में इन दोनों क्षेत्रों में संघ सरकार अब भी सर्वोच्च है। संविधान के अनुच्छेद १४ के अनुसार संघ सरकार को संघातरित राज्यों की सेनाओं के संगठन के निर्देशन हेतु सिद्धान्त निर्धारित करने का अधिकार दिया गया है। इसी प्रकार विदेशों से सम्बन्ध स्थापित करने में भी गणराज्य स्वतन्त्र नहीं हैं, वास्तविक सत्ता केन्द्रीय सरकार के हाथों में ही है। वास्तव में यह अधिकार तो गणराज्यों को इसलिये दिया गया था ताकि सब गणराज्यों को संयुक्त-राष्ट्र-संघ का सदस्य बना कर सोवियत संघ इस राष्ट्र संघ में अपनी सदस्य संख्या बढ़ा सके। परन्तु अपने इस उद्देश्य में वह सफल न हो सका क्योंकि १६ गणराज्यों में केवल यूक्रेन और बाइलोरशा ही संयुक्त राष्ट्र संघ के सदस्य बन सके। इसी प्रकार राज्यों का संघ से अलग होने का अधिकार भी काल्पनिक (fictitious) तथा सारहीन है।

(८) वास्तव में सोवियत शासन प्रणाली में संघीय सरकार के अधिकार इतने व्यापक हैं कि यह प्रणाली संघात्मक की अपेक्षा एकात्मक अधिक लगती है।

संघीय सुप्रीम सोवियत के प्रेजिडियम को गणराज्यों के मन्त्रिपरिषदों के निर्णयों को रद्द (annul) करने का अधिकार है, केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल तक इनके निर्णयों को स्थगित (suspend) कर सकता है। सोवियत संघ के प्रोक्यूरेटर जनरल के प्रतिनिधि समस्त देश में इस बात का निरीक्षण करते हैं कि संघीय कानूनों तथा आदेशों का पालन हो रहा है या नहीं। यह अधिकारी स्थानीय प्रशासनों से बिल्कुल स्वतन्त्र होते हैं।

उपरोक्त वर्णन से सोवियत संघवाद की वास्तविक स्थिति स्पष्ट हो जाती है। प्रोफेसर जूलियन टाउस्टर का कहना है कि द्वितीय युद्ध पूर्व सोवियत शासन व्यवस्था में केन्द्रीकरण के चार तत्व (unifying factors) थे जिनमें युद्धोपरान्त और भी अधिक प्रवर्द्धन हो गया है। वह हैं :— (१) पार्टी नेतृत्व का सर्वव्यापक (all pervading) प्रभुत्व, (२) सोवियत देश प्रेम (patriotism) की भावना का प्रचार, (३) रूसी भाषा व रूसी सभ्यता का प्रसार, तथा (४) विभिन्न जातियों का मिश्रण[१]। अतः सोवियत राजनीतिक गतिविधि अधिकाधिक केन्द्रीकरण की दिशा में है। और वास्तव में सोवियत नेताओं का उद्देश्य भी एक सुदृढ़, संगठित एकात्मक राज्य की स्थापना करना है। संघवाद इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए ही अपनाया गया था। जिस सीमा तक संघवाद देश की शासन व्यवस्था के एकात्मक करने में सफल हो सका उस सीमा तक ही संघवाद की सफलता भी समझनी चाहिये।

अध्याय ३

नागरिकों के मूलाधिकार

मानव इतिहास में शासन को सदैव सन्देह और अविश्वास की दृष्टि से देखा गया है, उसको नागरिकों के अधिकारों का अपहर्ता तथा उनकी स्वतंत्रता का विरोधी माना गया है। अतः नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा के हेतु भिन्न भिन्न युक्तियाँ निकाली गयीं। लॉक इत्यादि दार्शनिकों ने प्राकृतिक अधिकारों की बात उठाई और उनको सरकार के ऊपर सीमा (limitation) बताया। मान्टेसक्यू ने शक्ति पृथकरण द्वारा व्यक्ति के अधिकार सुरक्षित करने चाहे। संवैधानिक प्रणाली स्वयं मानवीय सरकार को अधिकाधिक नियमों द्वारा प्रतिबन्धित एवं मर्यादित करने की एक युक्ति है। इतने से ही सन्तुष्ट न होकर वर्तमान काल में संविधान में नागरिकों के मूलाधिकारों का उल्लेख कर और सरकार को उनके द्वारा मर्यादित कर उनकी रक्षा का कार्यभार एक निष्पक्ष सर्वोच्च न्यायालय को सौंपना एक सामान्य व्यवस्था हो गई है।

मूलाधिकारों का अर्थ है नागरिकों के वह अधिकार जिनका सरकार साधारणतया अपहरण नहीं कर सकती अर्थात कोई नियम, आदेश या कार्रवाई सरकार की इनके प्रतिकूल नहीं हो सकती। ऐसा करने पर नागरिक को यह अधिकार है कि वह न्यायालय का आश्रय लेकर अपने अधिकारों की रक्षा कर सके। यह सरकार के ऊपर मर्यादायें हैं।

१९३६ के सोवियत् संविधान में नागरिकों के मूलाधिकारों का प्रथम बार उल्लेख किया गया। संविधान की धाराओं ११८-१३३ में इनका विस्तृत वर्णन मिलता है। इनमें प्रदत्त नागरिकों के मौलिक अधिकार इस प्रकार हैं :—

(१) रोजगार पाने का अधिकार (Right to work) :—जिसका अर्थ है कि सोवियत संघ में व्यक्ति को काम दिलाना राज्य का कर्तव्य है। साथ ही साथ संविधान इस बात की भी व्यवस्था करता है कि प्रत्येक व्यक्ति को अपने काम की मात्रा तथा गुण (quality) के अनुसार उचित पारिश्रमिक प्राप्त हो।

(२) विश्राम तथा मनोरंजन (rest and leisure) का अधिकार :—इसकी प्राप्ति के हेतु संविधान में यह निश्चित कर दिया गया है कि मिलों, कारखानों तथा कार्यालयों में काम करने वालों से ८ घंटे से अधिक प्रतिदिन काम नहीं लिया जायेगा। अधिक परिश्रम माँगने वाले उद्योगों में तो कार्य अवधि ७ घंटे, ६ घंटे, और कुछ में ४ घंटे प्रतिदिन तक कर दी गई है। मिलों, कारखानों

के मज़दूरों तथा कार्यालयों के कर्मचारियों को वार्षिक छुट्टियाँ (annual vacations) दी जाती हैं और उनके मनोरंजन के लिये विश्राम गृह (rest home), क्लब, स्वास्थ-स्थानों (sanatoria) इत्यादि का प्रबन्ध किया जाता है।

(३) वृद्धावस्था, बीमारी तथा अयोग्यता की अवस्थाओं में निर्वाह पाने का अधिकार (Right to maintenance in old age, sickness and disability) :—मज़दूरों तथा कर्मचारियों के लिये राज्य की ओर से सामाजिक बीमा, निःशुल्क चिकित्सा तथा स्वास्थ-स्थानों तथा आरोग्यशालाओं का प्रबन्ध किया जाता है।

(४) शिक्षा पाने का अधिकार (Right to education) :—सोवियत संघ में प्रारम्भिक शिक्षा सब के लिये अनिवार्य (universal and compulsory) है। सातवीं कक्षा तक शिक्षा निःशुल्क दी जाती है, प्रतिभाशाली विद्यार्थियों को उच्च शिक्षा प्राप्त करने के लिये राज्य की ओर से छात्र-वृत्तियाँ दी जाती हैं और श्रमिकों के प्रशिक्षण के लिये व्यवसायिक शिक्षालय स्थापित किये गये हैं।

(५) आर्थिक, प्रशासकीय, राजनैतिक तथा सार्वजनिक जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में स्त्रियों को पुरुषों के समान अधिकार प्राप्त हैं। स्त्री-श्रमिकों को प्रसूति काल में आवश्यक सुविधायें दी जाती हैं। शिशुओं की रक्षा का राज्य विशेष प्रबन्ध करता है और मातृका-गृहों (maternity homes), बालोद्यान (kindergartens) तथा शिशुशालाओं इत्यादि की स्थापना करता है।

(६) बिना जाति या वंश का भेद भाव किये सोवियत संघ के सब नागरिकों को आर्थिक, प्रशासकीय, सांस्कृतिक, राजनैतिक तथा सार्वजनिक जीवन के अन्य क्षेत्रों में समान अधिकार दिये गये हैं। जाति या वंश के आधार पर न किसी को विशेषाधिकार दिये जा सकते हैं न किसी के अधिकार कम किये जा सकते हैं। कोई किसी जाति या वंश के विरुद्ध घृणा या वैमनस्यता का प्रचार नहीं कर सकता।

(७) धार्मिक स्वतंत्रता :—सोवियत संघ में राज्य का चर्च से कोई सम्बंध नहीं है। प्रत्येक व्यक्ति को धार्मिक स्वतन्त्रता है और प्रत्येक को धर्म के विरुद्ध (नास्तिकता) प्रचार करने का अधिकार संविधान में स्वीकार किया गया है।

(८) सोवियत नागरिकों को चार नागरिक अधिकार (civil rights) भी संविधान द्वारा प्रदान किये गये हैं : (क) भाषण-स्वातंत्र्य, (ख) प्रेस-स्वातंत्र्य, (ग) सभा अथवा सार्वजनिक सभायें आयोजित करने की स्वतंत्रता और (घ) सड़कों पर जलूस निकालने तथा प्रदर्शन करने की स्वतंत्रता। इन अधिकारों की प्राप्ति के हेतु संविधान में उचित एवम् आवश्यक सुविधाओं की गारन्टी की गई हैं। परन्तु किसी भी अवस्था में यह अधिकार श्रमिकों के हित तथा समाजवादी प्रणाली के प्रतिकूल नहीं होने चाहियें।

(९) नागरिकों को सार्वजनिक संगठनों, सहकारी समितियों, अन्य प्रकार के समुदायों एवम् संघों तथा कम्युनिस्ट पार्टी में संगठित होने का अधिकार भी सोवियत संविधान में मौलिक माना गया है। कम्युनिस्ट पार्टी को सोवियत राज्य की किसान मजदूर जनता का उनके समाजवाद की स्थापना करने के संघर्ष में अगुआ माना गया है। परन्तु यह सब संगठन और संघ श्रमिकों के हितों के अनुकूल ही होने चाहियें।

(१०) सोवियत संघ के नागरिकों को यह भी अधिकार दिया गया है कि बिना किसी न्यायालय के निर्णय के या प्रोक्यूरेटर की अनुमति के उनको कारावास में नहीं रखा जा सकता।

(११) नागरिकों के घरों में राजकीय कर्मचारी पदार्पण नहीं कर सकते और उनके पत्र व्यवहार की गोपनीयता कानून द्वारा सुरक्षित की गई है।

(१२) सोवियत संविधान उन विदेशी नागरिकों को भी शरणागति अधिकार (Right of asylum) प्रदान करता है जो श्रमिकों के हितों की रक्षा करने, राष्ट्रीय स्वाधीनता के लिये संघर्ष करने या वैज्ञानिक कार्यों के लिये अपनी स्वदेश सरकार द्वारा सताये गये हों।

कर्तव्य—इन अधिकारों के साथ साथ सोवियत संविधान में नागरिकों के कुछ मूल कर्तव्य भी निर्धारित किये गये हैं जो कि इस प्रकार हैं—

(१) सोवियत संघ के संविधान का पालन करना;

(२) कानूनों का पालन करना;

(३) श्रमिकों की अनुशासन व्यवस्था की रक्षा करना (maintenance of labour discipline);

(४) ईमानदारी से सार्वजनिक कर्तव्यों का पालन करना;

(५) समाजवादी आचार-व्यवहार के नियमों का आदर करना;

(६) राज्य की सम्पत्ति की रक्षा करना और उसको सुदृढ़ बनाना;

(७) सेना में भर्ती होना;

(८) देश की रक्षा करना। देशद्रोह, जासूसी कार्य (espionage), राष्ट्र के प्रति विश्वासघात महापराध माने गये हैं।

(१) अधिकारों के परिपत्र (Bill of Rights) में अधिकारों के साथ साथ कर्तव्यों का भी उल्लेख होना सोवियत संविधान की एक ऐसी विशेषता है जो अन्यत्र नहीं पाई जाती।

(२) मूल अधिकारों से संबंधित सोवियत संविधान की दूसरी विशेषता यह है कि इसमें न केवल अधिकारों का उल्लेख किया गया है बल्कि उनको व्यवहार में

उपलब्ध होने का भी उचित प्रबन्ध किया गया है। उदाहरणार्थ इसमें रोजगार पाने के अधिकार को लागू करने के लिये संविधान में यह कहा गया है कि राष्ट्रीय आर्थिक प्रणाली का संगठन समाजवादी होगा ताकि समाज की उत्पादन शक्ति में निरन्तर वृद्धि हो, आर्थिक संकटों की सम्भावना न रहे और बेरोजगारी का अन्त हो।

(३) एक तीसरी विशेषता यह है कि इन अधिकारों की सुरक्षा के हेतु किसी निष्पक्ष सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था नहीं की गई। अगर सरकार इन अधिकारों के ऊपर आक्रमण करे और इनके विरुद्ध कानून बनाये तो अपने अधिकारों की रक्षा करने के लिये नागरिक के पास कोई संवैधानिक साधन नहीं है। सुप्रीम सोवियत के प्रेजिडियम को निस्सन्देह यह अधिकार दिया गया है कि वह कार्यपालिका के आदेशों को अवैध घोषित कर दे यदि वह कानून के विरुद्ध हों परन्तु स्वयं सुप्रीम सोवियत या उसके प्रेजिडियम द्वारा बनाये गये कानूनों के ऊपर कोई प्रतिबन्ध नहीं है।

(४) सोवियत संविधान में कुछ अधिकार ऐसे हैं जिनका संविधान में होना और कुछ अधिकार ऐसे हैं जिनका संविधान में न होना विचित्र लगता है। उदाहरणार्थ विदेशी नागरिकों को शरणागति अधिकार या नास्तिकता का प्रचार करने का अधिकार उतना ही विलक्षण प्रतीत होता है जितना कि सम्पत्ति-अधिकार (Right to property) का न होना।

(५) नागरिक के अधिकारों में कम्युनिस्ट पार्टी को मान्यता देना और इस प्रकार परोक्ष रूप से अन्य राजनैतिक दलों का बहिष्कार करना भी संविधान की विशेषताओं में उल्लेखनीय है।

पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी देशों विशेषकर अमेरिकी आलोचकों ने सोवियत संविधान के अधिकार पत्र (Bill of Rights) का बड़ा परिहास किया है।

आलोचना

उन्होंने इसको धोखे की टट्टी कहा है। उनका कहना है कि यह अधिकार केवल दिखावे मात्र हैं वास्तव में सोवियत नागरिक को कोई अधिकार नहीं है। राज्य का अधिपत्य जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को नियमित तथा नियंत्रित करता है। अतः सोवियत राजनैतिक प्रणाली में व्यक्ति-स्वतंत्रता अथवा व्यक्ति अधिकार के लिये कोई स्थान नहीं है।

फेनसड (Merle Fainsod) ने सोवियत संविधान में प्रदत्त विभिन्न अधिकारों की टिप्पणी करके यह सिद्ध करने का प्रयास किया है कि वास्तव में सोवियत नागरिकों के अधिकार अधिक महत्व नहीं रखते।[1] उदाहरणार्थ व्यक्ति

1. Merle Fainsod, How Russia is Ruled ? (1953), pp. 318–320.

के काम पाने के अधिकार का यह अर्थ नहीं है कि वह अपनी इच्छानुसार काम चुन सके, काम करने की शर्तें (वेतन इत्यादि) निर्धारित कर सके। उसे तो राजकीय नियमों तथा आदेशों से बद्ध हो कर काम करना पड़ता है। हड़ताल करने का श्रमिकों को अधिकार नहीं है और न ही वह श्रमिक अनुशासन का उल्लंघन करने का साहस कर सकते हैं। इसी प्रकार यद्यपि संविधान में जाति तथा वंश के आधार पर पक्षपात निषिद्ध घोषित किया गया है परन्तु व्यवहार में महान रूसी जाति (Great-Russian nation) का अन्य जातियों पर प्रभुत्व है। इन अल्प संख्यक जातियों की प्रत्येक स्थानीय-प्रेम या स्वायत्तता की भावना को राष्ट्रद्रोही कह कर उसे बड़ी निर्दयतापूर्वक दमन कर दिया जाता है। संविधान द्वारा प्रदत्त भाषण स्वातंत्र्य, प्रेस-स्वातंत्र्य, सभा स्वातंत्र्य तथा जलूस व प्रदर्शन स्वातंत्र्य के अधिकार सारहीन हैं क्योंकि संविधान में कहा गया है कि इन अधिकारों का उपभोग केवल श्रमिकों के हितों के अनुकूल तथा समाजवादी प्रणाली को सुदृढ़ करने के लिये ही किया जा सकता है अर्थात् इन अधिकारों का यह अर्थ नहीं कि नागरिक शासन की आलोचना कर सकें, या किसी स्वतंत्र राजनैतिक विचारधारा का अनुसरण कर सकें, या स्वतंत्रतापूर्वक अपनी इच्छानुसार राजनैतिक दलों का संगठन कर सकें।

वास्तव में सोवियत संघ में कम्युनिस्ट पार्टी के अतिरिक्त अन्य किसी दल का संगठन करना वर्जित है। समाजवाद राज्य का मूल मंत्र है। नागरिक के अधिकार उसी सीमा तक हैं जिस सीमा तक वह समाजवाद के मार्ग में बाधक नहीं हैं। समाजवाद की प्रगति किसी भी बाधा को सहन नहीं कर सकती। यदि नागरिक के अधिकार—वह मौलिक हों या साधारण—समाजवाद के मार्ग में गतिरोध उत्पन्न करते हैं तो उनकी बिना किसी हिचकिचाहट के उपेक्षा की जा सकती है। समाजवाद की प्रगति और उसका पथ निर्धारित करना कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृ मण्डल का कार्य है। अतः सोवियत संविधान में पार्टी नेतृ-मण्डल का आधिपत्य शासन की अन्य संस्थाओं की भाँति नागरिकों के मौलिक अधिकारों की भी सीमा निर्धारित करता है।

सोवियत विधान मण्डल : सुप्रीम-सोवियत

१९३६ के संविधान में सोवियत राज्य के संघीय विधानमण्डल में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन किये गये। १९२४ के संविधानानुसार विधानमण्डल के ३ अंग थे : (१) अखिल-संघीय सोवियत-कांग्रेस (All union Congress of the Soviets), (२) केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति (Central Executive Committee) जो कि सोवियत-कांग्रेस द्वारा निर्वाचित होती थी और (३) केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति का प्रेजिडियम (Presidium of the Central Executive Committee)। केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के दो सदन थे और जब सोवियत कांग्रेस अधिवेशन में न होती थी तब केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति ही सोवियत कांग्रेस के सब अधिकारों का उपभोग करती थी। और जब स्वयं केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति का अधिवेशन न होता था तो सम्पूर्ण विधायी, तथा प्रशासकीय शक्ति इस समिति के प्रेजिडियम में निहित हो जाती थी। यह प्रेजिडियम चुने-चुने नेताओं का मण्डल होता था अतः इसको हिन्दी भाषा में सभापतिमण्डल कहा जा सकता है।

१९२४ के संविधानानुसार सोवियत विधानमण्डल

यह उल्लेखनीय है कि केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के अधिवेशन वर्ष में केवल दो या तीन बार होते थे और वह भी बहुत अल्पकाल के लिये। कठिनाई से कुल मिला कर समिति का अधिवेशन वर्ष में आठ या दस दिन के लिये होता था। कुछ वर्षों में केवल एक ही अधिवेशन हुआ और कुछ में तो (उदाहरणार्थ १९३४ में) एक भी नहीं। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक ही था कि केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति का सभापतिमण्डल सर्वशक्तिशाली तथा सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण हो जाय। इस प्रकार शक्ति कांग्रेस के हाथों से केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति और समिति के हाथों से उसके सभापतिमण्डल के हाथों में केन्द्रित हो गई। शासन के लगभग प्रत्येक क्षेत्र में यह सभापतिमण्डल ही सर्वोपरि था। इस सभापतिमण्डल में पार्टी के उच्च नेतागण (पोलिटब्यूरो के सदस्य, मंत्रिपरिषद (Council of People's Commissars) के सदस्य, सेना के उच्चाधिकारी इत्यादि ही होते थे। इस कारण सोवियत राज्य में सम्पूर्ण शक्ति पार्टी नेतृमण्डल के हाथों में थी।

१९३६ के संविधान ने अखिल संघीय सोवियत कांग्रेस, केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति तथा सभापतिमण्डल तीनों संस्थाओं का उन्मूलन कर दिया और इनके स्थान पर एक द्विभवनात्मक संसद की स्थापना की जिसका नाम सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet) रखा गया। धारा ३२ के अनुसार "सोवियत संघ की विधायी शक्ति केवल सर्वोच्च सोवियत द्वारा प्रयुक्त की जायगी"। यह उल्लेखनीय है कि सर्वोच्च सोवियत केवल विधाननिर्माण क्षेत्र में ही सर्वोपरि नहीं है वरन् संविधान में उसको "सोवियत संघ की राज्यशक्ति की सर्वोच्च संस्था" भी माना गया है। इस प्रकार कम से कम सिद्धान्त में तो सोवियत संविधान "विधान-मण्डल की सर्वोपरिता" (legislative supremacy) के सिद्धान्त को स्वीकार करता है।

सर्वोच्च सोवियत का संगठन

सर्वोच्च सोवियत एक द्विभवनात्मक सभा है। निचले सदन को संघ-सोवियत (Soviet of the Union) और ऊपरी सदन को जातीय-सोवियत (Soviet of Nationalities) कहते हैं। संसद के द्विभवनात्मक होने का कारण यह है कि एक सदन में सोवियत संघ की जनता को अपनी संख्यानुसार प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके और दूसरे सदन में सोवियत संघ के संघातरित राज्यों तथा उनके अन्तर्गत विभिन्न जातियों तथा उपजातियों को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके ताकि प्रत्येक को (वह छोटा हो या बड़ा) अपने अधिकारों की रक्षा करने का समान अधिकार तथा समान सुविधा प्राप्त हो। अतः संघ-सोवियत में जनता के प्रतिनिधि बिना जाति (nationality) या राजनैतिक इकाई के प्रतिनिधित्व के विचार के जनसंख्यानुसार चुने जाते हैं। प्रत्येक ३००,००० निवासियों को संघ सोवियत में एक प्रतिनिधि (Deputy) निर्वाचित कर भेजने का अधिकार है। अतः संघ सोवियत के चुनाव के लिये समस्त सोवियत संघ को इस प्रकार निर्वाचन क्षेत्रों में विभक्त कर दिया जाता है कि प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में प्रायः ३००,००० निवासी रहते हों। इसके विपरीत जातीय-सोवियत (Soviet of Nationalities) का निर्वाचन जन संख्या के आधार पर न हो कर जातियों तथा संघातरित राज्यों के आधार पर होता है। संविधान की ३५ वीं धारा के अनुसार प्रत्येक संघीय-गणराज्य (Union Republic) को जातीय सोवियत में २५ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार प्रत्येक गणराज्य की समानता जातीय सोवियत के संगठन में स्वीकार की गई है यद्यपि विभिन्न गणराज्य संख्या और क्षेत्रफल में परस्पर बहुत भिन्न हैं। परन्तु विभिन्न गणराज्यों में स्थित अनेकों जातियाँ हैं जिनको उनकी संख्यानुसार ३ प्रकार की राजनैतिक इकाइयों में संगठित किया गया है: (१)

स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republic), (२) स्वायत्त प्रदेश (Autonomous Regions) तथा (३) राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas)। इन तीनों प्रकार की इकाइयों में प्रत्येक को क्रमशः ११, ५, तथा १ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार जिस संघीय-गणराज्य (Union Republic) में जितनी अधिक जातियाँ होंगी उसमें उतनी ही आधीनस्थ राजनैतिक इकाइयाँ होंगी और उसको उतना ही अधिक प्रतिनिधित्व जातीय सोवियत में प्राप्त हो सकेगा।

यहाँ पर यह तर्क दिया जा सकता है कि यह विभिन्न प्रकार की राजनैतिक इकाइयाँ प्रायः स्वतंत्र तथा स्वायत्त हैं। अतः इनको विभिन्न प्रतिनिधित्व प्राप्त होने से संबंधित संघीय गणराज्य को कोई लाभ नहीं हो सकता। निस्सन्देह संविधान में इन जातीय संगठनों की 'स्वायत्तता स्वीकार की गई है और इनमें स्थानीय स्वशासन की स्वतंत्र संस्थायें स्थापित की गई हैं परन्तु यह निर्विवाद है कि यह तीनों प्रकार की इकाइयाँ अपने सम्बन्धित गणराज्य के ही आधीन होती हैं। संविधान निश्चय ही इनको प्रत्यक्ष रूप से संघ का सदस्य नहीं मानता।

सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के सदस्यों का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा होता है। मतदान गुप्त मतपत्र प्रणाली से होता है और प्रत्येक स्त्री-पुरुष को जिसकी आयु १८ वर्ष की हो मतदान का अधिकार है, और जिसकी आयु २३ वर्ष की है उसे निर्वाचन में उम्मेदवार के रूप में खड़े होने का अधिकार है।

सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन चार वर्ष के लिये निर्वाचित होते हैं। इनके अधिवेशन एक साथ ही प्रारम्भ तथा अन्त होते हैं। ४ वर्ष की अवधि के पूर्व कुछ अवस्थाओं में प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत को भंग करके नयी सोवियत के चुनाव की व्यवस्था कर सकता है।

संघ सोवियत तथा जातीय सोवियत दोनों की सदस्य संख्या लगभग समान रही है। १६३६ के संविधान के अन्तर्गत अब तक कुल चार सर्वोच्च सोवियतों का निर्वाचन हुआ है। प्रथम सर्वोच्च सोवियत का चुनाव १२ दिसम्बर १६३७ को हुआ था—उस समय कुल मिला कर ११४३ प्रतिनिधि चुने गये थे। दूसरी सर्वोच्च सोवियत का चुनाव फरवरी १६४६ में हुआ। इसमें कुल १३३६ प्रतिनिधि चुने गये; तीसरी सर्वोच्च सोवियत में जो १६५० में चुनी गई १३१६ प्रतिनिधि थे और चौथी में जो कि मार्च १६५४ में चुनी गई थी १३४७ प्रतिनिधि चुने गये। इन विभिन्न सोवियतों में दोनों सदनों की सदस्य संख्या इस प्रकार थी—

सदस्यता

	१९३७	१९४६	१९५०	१९५४
संघ-सोवियत	५६९	६८२	६७८	७०८
जातीय-सोवियत	५७४	६५७	६३८	६३९

यद्यपि संविधानानुसार दोनों सदनों में संख्यात्मक समानता (numerical parity) आवश्यक नहीं है, परन्तु व्यवहार में ऐसा होता रहा है और ऐसा होना वांछनीय समझा जाता है। इसका एक राजनैतिक लाभ यह है कि संख्यात्मक समानता से दोनों सदनों की "समानता" को बल मिलता है।

४ वर्ष की अवधि समाप्त हो जाने के पश्चात् या संविधान की ४७ वीं धारा के अनुसार प्रेजिडियम द्वारा भंग कर दिये जाने पर सर्वोच्च सोवियत का दो मास के अन्दर पुनः निर्वाचन होना आवश्यक है। इस बीच में सर्वोच्च सोवियत के समस्त अधिकार उस समय तक के लिये प्रेज़िडियम द्वारा प्रयुक्त किये जाते हैं जब तक कि नवनिर्वाचित सर्वोच्च सोवियत एक नये प्रेजिडियम की स्थापना न कर दे। निर्वाचन के पश्चात् तीन मास के अन्दर प्रेजिडियम नव-निर्वाचित सोवियत का अधिवेशन बुलाता है।

(१) सर्वोच्च सोवियत के संगठन में सब से मुख्य विशेषता उसके निर्वाचकों की संख्या है जो कि उसे वास्तव में सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधि बना देती है।

सर्वोच्च सोवियत के संगठन की कुछ विशेषतायें

हिसाब लगाया गया कि प्रथम सोवियत के निर्वाचन में नगरों में रूसी पुरुषों के ९१.९% तथा स्त्रियों के ८२.८% भाग ने और गाँवों में लगभग ८३.३% मतदाता जनता के भाग ने मतदान किया। १९४६ तथा १९५० के निर्वाचनों में तो इस दिशा में और भी प्रगति हुई। मार्च १९५४ के निर्वाचन में कुल मिला कर १२०,७२७,८२६ नागरिकों अथवा मतदाता जनता के ९९.९८ प्रतिशत भाग ने मतदान किया। यदि इस संख्या की तुलना पाश्चात्य देशों की स्थिति से की जाये तो निश्चय ही आश्चर्यजनक प्रतीत होती है।

(२) सर्वोच्च सोवियत के संगठन की दूसरी विशेषता यह है कि इसकी सदस्यता में वृद्धों की अपेक्षा युवावस्था वाले अधिक सदस्य हैं। उदाहरणार्थ १९३७ की संघ सोवियत में ६८% और जातीय सोवियत में ७८% ऐसे थे जिनकी आयु ४० वर्ष से अधिक न थी। परन्तु यह उल्लेखनीय है कि सोवियत संघ में अधिकाधिक प्रवृत्ति अधिक अवस्था वाले व्यक्तियों को निर्वाचित करने की दिशा में है। यह बात निम्न तालिका से सिद्ध हो जायगी।

संघ सोवियत में	१९३७ में	१९४६ में	१९५० में
४० वर्ष तक के सदस्य	६८%	४२%	२५%
४० वर्ष से ऊपर	३२%	५८%	७५%

जातीय सोवियत में	१९३७ में	१९४६ में	१९५० में
४० वर्ष तक के सदस्य	७८%	५०%	३८%
४० वर्ष से ऊपर	२२%	५०%	६२%

(३) सर्वोच्च सोवियत में महिला-सदस्यों की संख्या में भी उत्तरोत्तर वृद्धि हुई है। उदाहरणार्थ १९३७ में संघ सोवियत में केवल १३·५% महिलायें थीं परन्तु १९५० में यह बढ़कर २०% हो गईं।

(४) सर्वोच्च सोवियत में कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्यों के अतिरिक्त कुछ ऐसे भी सदस्य हैं जो कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्य नहीं हैं यद्यपि वह कम्युनिस्ट विचारधारा के ही समर्थक हैं। परन्तु धीरे-धीरे पार्टी के सदस्यों की संख्या बढ़ रही है। संघ सोवियत में १९३७ में १९% प्रतिनिधि पार्टी के सदस्य नहीं थे परन्तु १९५० में ऐसे सदस्यों की संख्या घट कर १४·५% रह गई। इसी काल में जातीय सोवियत में ऐसे सदस्यों की संख्या २९% से घट कर १९ प्रतिशत हो गई।

(५) सर्वोच्च सोवियत में समाज के लगभग प्रत्येक वर्ग एवं व्यवसाय के प्रतिनिधि होते हैं। किसान, मज़दूर, सिपाही, बुद्धि-जीवी इत्यादि सब प्रकार के सदस्य सर्वोच्च सोवियत के स्थान पाने में सफल होते हैं। सोवियत समाज को ३ वर्गों में विभाजित किया जा सकता है: (१) किसान, (२) मज़दूर और (३) बुद्धिजीवी वर्ग। इन तीनों वर्गों में परस्पर कोई संघर्ष या वैमनस्य नहीं है और यह तीनों ही काम करके अपना पेट पालते हैं। कोई किसी का शोषण नहीं करता। परन्तु यह उल्लेखनीय है कि सर्वोच्च सोवियत में बुद्धिजीवी वर्गों के सदस्यों की संख्या में उत्तरोत्तर वृद्धि हो रही है। यह बात रिग्बी द्वारा संकलित तालिका से सिद्ध हो जायगी :

संघ सोवियत में	१९३७	१९४६	१९५०
किसान	४५%	४२%	३५%
मज़दूर	२४%	२२%	१८%
बुद्धिजीवी	३१%	३६%	४७%

जातीय सोवियत में	१९३७	१९४६	१९५०
किसान	३८%	३४%	२८%
मज़दूर	३५%	३०%	२३%
बुद्धिजीवी	२७%	३६%	४९%

रिग्बी का कथन है कि उपरोक्त सरकारी रिपोर्ट में अनेकों ऐसे सदस्य हैं जो किसान और मज़दूर वर्गों में गिने गये हैं जो वास्तव में बुद्धिजीवी वर्ग में रखे जाने चाहियें। उसका कहना है कि यदि पाश्चात्य मापदण्ड से देखा जाये तो उच्च सोवियत का वर्गीय संगठन संख्यात्मक दृष्टिकोण से इस प्रकार है[1] :—

	संघ सोवियत		जातीय सोवियत	
	१९३७	१९५०	१९३७	१९५०
मज़दूर	१०·१%	९·२%	१०·६%	९%
किसान	११·४%	२·५%	१८·७%	२·६%
बुद्धिजीवी वर्ग	७८·५%	८८·३%	७०·७%	८८·४%

उक्त वर्णन से एक निष्कर्ष यह निकलता है कि सोवियत सङ्घ में विधायक (legislators) व्यवसायी राजनीतिज्ञ (professional politicians) न होकर किसी न किसी आर्थिक क्रिया में भी संलग्न हैं[2]। विज्ञान, कला, शिक्षा, प्रशासन, खेती, मज़दूरी कोई न कोई व्यवसाय अपनी जीविका कमाने के लिये उन्हें अवश्य

1. See Political Quarterly, Vol. 24, 1953, p. 309, Thomas H. Rigby :"Changing Composition of the Supreme Soviet".

2. See V. Karpinsky, The Social and State Structure of the U. S. S. R, (Foreign Languages Publishing House, Moscow, 1950) pp. 109-110. He writes : "Our country is governed by its fittest sons and daughters, by party and non-party Bolsheviks who have earned the confidence of the masses by their services to state and society, by their untinted labour in factory, mill, mine and field, by their accomplishment in science, technology or culture by their heroism in combating the enemies of the Soviet motherland".

करना होता है। रिग्बी के लेखानुसार सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में विधायकों के व्यवसाय की स्थिति इस प्रकार थी :

	सङ्घ सोवियत		जातीय सोवियत	
	१९३७	१९५०	१९३७	१९५०
पार्टी तथा सोवियतों के कर्मचारी	२७२	३२४	२३५	२६८
सेना तथा नौसेना में काम करने वाले	५३	२४	३७	११
प्रारम्भिक उद्योगों में काम करने वाले	८७	१०३	१३६	१२३
यातायात, खानों, इत्यादि उद्योगों (secondary industry) में काम करने वाले	८२	९६	७६	८४
सेवक वर्ग (professional) जैसे शिक्षक, डाक्टर, पत्रकार, वैज्ञानिक इत्यादि	४१	८६	३७	१०१

सदस्यों के कर्तव्य तथा उनके विशेषाधिकार

सोवियत राजनीतिक धारणा में विधान मण्डल के सदस्य के सम्बन्ध में कल्पना यह है कि वह जनता का सेवक (servant) है और सर्वोच्च सोवियत में जनता का सन्देशवाहक (messenger)। अतः उसका व्यवहार जनता के निर्देशानुसार होना चाहिये। जनता से उसे निरन्तर सम्पर्क बनाये रखना चाहिये। उसका कर्तव्य है कि समय समय पर अपने निर्वाचन क्षेत्र में जाकर अपने निर्वाचकों को अपने तथा सर्वोच्च सोवियत के कार्य से सूचित करता रहे। उनके पत्रों का उत्तर दे, अपने घर आये हुये प्रार्थियों का स्वागत करे और उनकी समस्याओं का समाधान करने के हेतु स्थानीय या केन्द्रीय संस्थाओं में कार्यवाई आरम्भ करने का उपक्रम करे। सोवियत प्रणाली की यह विशेषता है कि वहाँ पर यदि निर्वाचक अपने प्रतिनिधि से असन्तुष्ट हो जायें तो वह उसको बहुमत निर्णय से वापस (recall) बुला सकते हैं। परन्तु जैसा कि १९५६ में हुये पार्टी कांग्रेस के बीसवें अधिवेशन में प्रस्तुत केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति की रिपोर्ट से पता चलता है, वर्तमान काल में इस दिशा में काफी शिथिलता आ गई है : प्रतिनिधि अपने निर्वाचकों से निरन्तर सम्पर्क में न रहकर यदाकदा ही उन से मिलते हैं, न ही प्रतिनिधियों को वापस बुलाने की व्यवस्था का अधिक प्रयोग होता है।[1] सर्वोच्च सोवियत को भेजे गये प्रतिनिधि का प्रमुख कार्य सोवियत तथा उसकी समितियों एवं

1, N. S. Khrushchev : Report of the Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union at the 20th Party Congress (1956), p. 129.

आयोगों की बैठकों में भाग लेना होता है। उसको यह भी अधिकार है कि किसी भी विषय पर सूचना प्राप्त करने के लिये वह सरकार या किसी विशिष्ट मन्त्री से प्रश्न पूछ सके जिसका उत्तर लिखित या मौखिक रूप से तीन दिन के अन्दर दिया जाना चाहिये। हर समय हर स्थिति में हर प्रकार से उससे यह आशा की जाती है कि जिस सदन को वह भेजा गया है वहाँ पर वह अपने निर्वाचकों की वास्तविक इच्छा व्यक्त करेगा।

इन कर्तव्यों के साथ-साथ प्रतिनिधि को कुछ उन्मुक्तियाँ तथा अधिकार भी प्राप्त हैं। बिना सर्वोच्च सोवियत या उसके अधिवेशनों के अन्तरकाल में उसके प्रेजिडियम की अनुमति के न उसको गिरफ्तार किया जा सकता है और न ही उसके विरुद्ध मुकदमा चलाया जा सकता है। तमाम सोवियत सङ्घ में यातायात के लिये रेल तथा जलमार्गों का निःशुल्क उपयोग करने का उसे अधिकार है। जिन दिनों सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन होता है उसे प्रतिदिन के हिसाब से कुछ भत्ता भी मिलता है। इसके अतिरिक्त अन्य विभिन्न प्रकार के भत्ते उसको अपने विभिन्न कर्तव्यों का पालन करने के लिये सहायतार्थ मिलते हैं।

सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन

जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है सर्वोच्च सोवियत की अवधि संविधान द्वारा ४ वर्ष निश्चित कर दी गयी है। संविधान में यह भी कहा गया है कि नियमित रूप से वर्ष में सर्वोच्च सोवियत के दो अधिवेशन प्रेजिडियम द्वारा बुलाये जायेंगे। यदि सर्वोच्च सोवियत चाहे या कोई सङ्घीय गणराज्य माँग करे तो इसका विशेष अधिवेशन भी हो सकता है। परन्तु व्यवहार में संविधान की व्यवस्थाओं का अधिक आदर नहीं किया गया। उदाहरणार्थ १९४१, १९४२ तथा १९४४ में सर्वोच्च सोवियत के केवल एक एक ही अधिवेशन हुये यद्यपि संविधानानुसार सर्वोच्च सोवियत के वर्ष में दो अधिवेशन अवश्य होने चाहिये।

यह उल्लेखनीय है कि सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन बहुत ही अल्प काल के लिये होते हैं—अधिक से अधिक ३ से लेकर १२ दिन तक के लिये। इतने अल्प काल के दो अधिवेशनों में कितना कार्य सम्पन्न किया जा सकता है इसका सहज में ही अनुमान लगाया जा सकता है। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के अधिवेशन साथ साथ ही प्रारम्भ तथा अन्त होते हैं। प्रत्येक सदन में एक सभापति तथा दो उप-सभापति होते हैं जो सदन की कार्यवाई का संचालन करते हैं। दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन भी कभी-कभी होते हैं। इनका सभापतित्व बारी-बारी (alternatively) से संघ सोवियत तथा जातीय सोवियत के सभापति करते हैं।

१६३६ के संविधान की एक महत्वपूर्ण देन यह थी कि इसने सर्वोच्च सोवियत में कुछ स्थायी आयोगों (permanent commissions) की व्यवस्था की। संविधान की ५० वीं धारा में कहा गया है कि संघ सोवियत तथा जातीय सोवियत दोनों अपने अपने सदस्यों के प्रत्यय-पत्रों (credentials) के परीक्षण करने के लिये एक-एक प्रत्यय-समितक (credential commission) का निर्वाचन करेंगे। आवश्यकता पड़ने पर सर्वोच्च सोवियत किसी भी मामले में अन्वेषण या आय-व्यय परीक्षा (audit) करने के लिये भी आयोगों की नियुक्ति कर सकती है। अपनी प्रथम बैठक में प्रत्येक सदन तीन आयोगों की नियुक्ति करता है : (१) व्यस्थापक विधेयक आयोग (Legislative Bills Commission), (२) आय-व्यय का आयोग (Budgetary Commission), और (३) परराष्ट्र आयोग (Commission of Foreign Affairs)। इनके अतिरिक्त एक अन्य परिषद होती है जिसको ज्येष्ठतर-सदस्यों की परिषद (Council of the Elders) कहते हैं। इसमें सर्वोच्च सोवियत के ज्येष्ठतर (senior) सदस्य होते हैं। यह परिषद सोवियत के कार्यक्रम (agenda) को निर्धारित करने में सहायक होती है।

आयोग

संविधान में संशोधन प्रस्तावों को छोड़ कर अन्य सब मामलों अथवा विधेयकों पर सर्वोच्च सोवियत बहुमत द्वारा निर्णय करती है। संविधान संशोधन दो तिहाई बहुमत से स्वीकार किये जा सकते हैं।

सर्वोच्च सोवियत के अधिकार और कार्य बड़े व्यापक एवं विस्तृत हैं। धारा १४ के अन्तर्गत जो अधिकार सोवियत संघ को दिये गये हैं उनमें से केवल उनको छोड़ कर जो कि प्रेजिडियम, मंत्रि परिषद अथवा मंत्रालयों के अधिकार क्षेत्र में कर दिये गये हैं शेष सब का उपभोग सर्वोच्च सोवियत करती है। संविधान में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि सोवियत संघ की विधायी शक्ति केवल सर्वोच्च सोवियत द्वारा प्रयुक्त होगी। सर्वोच्च सोवियत के अन्य अधिकार और कार्य निम्नलिखित हैं :—

सर्वोच्च सोवियत के अधिकार और कार्य

(१) संविधान का संशोधन करना। संविधान में संशोधन करने का अधिकार केवल सर्वोच्च सोवियत को है। सर्वोच्च सोवियत अपने प्रत्येक सदन में दो तिहाई बहुमत से संविधान में कोई भी संशोधन स्वीकार (adopt) कर सकती है।

(२) नये गणराज्यों (Union Republics) को सोवियत संघ में सम्मिलित करने, संघीय गणराज्यों के बीच सीमा-परिवर्तनों की संपुष्टि (confirm) करने

तथा नये स्वायत्त-गणराज्यों, प्रदेशों (Territories) एवम् क्षेत्रों (Regions) का निर्माण करने का अधिकार भी केवल सर्वोच्च सोवियत को है।

(३) सर्वोच्च सोवियत को किसी भी प्रश्न पर अन्वेषण (investigating) अथवा आय-व्यय-परीक्षण (auditing) आयोग नियुक्त करने का अधिकार है। इनकी आपत्तियों (findings) का अनुसरण करना प्रत्येक संस्था तथा कर्मचारी के लिये आवश्यक है।

(४) सर्वोच्च सोवियत सम्पूर्ण सोवियत राज्य के लिये एक संहृत बजट (consolidated budget) स्वीकार करती है और उसके कार्यान्वित होने के सम्बन्ध में प्रस्तुत रिपोर्ट पर भी विचार करती है। ऋण लेने और देने का भी इसको अधिकार है।

(५) विदेशी मामलों को नियमित एवं नियंत्रित करने का भी सर्वोच्च सोवियत को महत्वपूर्ण अधिकार है। यह कई प्रकार से किया जाता है। उदाहरणार्थ सर्वोच्च सोवियत युद्ध तथा संधि के प्रश्नों पर निर्णय करती है। अन्य राष्ट्रों से की जाने वाली संधियों की सर्वोच्च सोवियत संपुष्टि करती है। २३ अगस्त १६३६ को की गई सोवियत-जर्मन-अनाक्रमण-संधि तथा १६४२ में हुई आंग्ल-रूसी संधि दोनों की संपुष्टि सर्वोच्च सोवियत ने की थी। युद्ध की घोषणा करना तथा सोवियत संघ की रक्षा के लिये सेना का संगठन करना भी सर्वोच्च सोवियत का कार्य है।

(६) सर्वोच्च सोवियत अपने अधिवेशनों के अन्तर काल में अपने प्रेजिडियम द्वारा जारी किये गये अध्यादेशों (decrees) की भी संपुष्टि करती है। समय-समय पर सरकार द्वारा प्रस्तुत सोवियत संघ की सामान्य नीति से सम्बंधित रिपोर्ट पर भी विचार विमर्श करके सर्वोच्च सोवियत उसका अनुमोदन (approves) करती है। न्यायपालिका का संगठन, नागरिकता, विदेशों से की गई संधियों का परित्याग, नागरिकों के लिये सैनिक कर्तव्य निर्धारण, सेना-विचलन (troop demobilisation), मंत्रालयों का निर्माण (formation of commissariats), नये करों का लगाना इत्यादि अनेकों प्रश्न सर्वोच्च सोवियत के अधिकार क्षेत्र में हैं।

(७) आर्थिक क्षेत्र में भी सर्वोच्च सोवियत के अधिकार महत्वपूर्ण हैं। यह विदेशी व्यापार नियमित करती है तथा सोवियत संघ की आर्थिक योजनाओं को निर्धारित करती है। बैंक, राजकीय बीमा, यातायात तथा संवाहन के साधन, मुद्रा तथा ऋण व्यवस्था (monetary and credit system), राष्ट्रीय आय का केन्द्र तथा संघातरित इकाइयों में वितरण, तथा भूमि-व्यवस्था

(land tenure), शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ, श्रम-सम्बन्धी-कानून (labour legislation), विवाह, परिवार इत्यादि के मूल भूत सिद्धांतों को निर्धारित करना सर्वोच्च सोवियत का ही कार्य है।

(८) संविधान में यह भी कहा गया है कि सोवियत सङ्घ की मंत्रि-परिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होगी। सर्वोच्च सोवियत के सदस्य मंत्रियों से प्रश्नोत्तर द्वारा, तथा वाद विवाद में सरकारी नीति की आलोचना करके मंत्रि-परिषद को नियंत्रित करने की चेष्टा करते हैं परन्तु यह उल्लेखनीय है कि सोवियत सङ्घ में सर्वोच्च सोवियत का मंत्रि-परिषद के ऊपर नियन्त्रण केवल नाम मात्र का है। इसका मुख्य कारण यह है कि सोवियत मंत्रि-परिषद में कम्युनिस्ट पार्टी के सब प्रमुख तथा प्रभावशाली नेता होते हैं, जिनका न केवल पार्टी या सर्वोच्च सोवियत बल्कि देश के प्रत्येक प्रशासकीय अंग पर प्रभुत्व होता है। अतः यह स्पष्ट है कि सर्वोच्च सोवियत द्वारा सरकारी नीति की आलोचना प्रभावशाली नहीं हो सकती।

(९) सर्वोच्च सोवियत सरकार के कुछ महत्वपूर्ण अंगों का भी निर्वाचन अथवा नियुक्ति करती है जिनमें प्रेजिडियम, मंत्रि-परिषद, सर्वोच्च न्यायालय, सोवियत सङ्घ के विशेष न्यायालय, प्रोक्यूरेटर-जनरल इत्यादि प्रमुख हैं।

यहाँ पर यह बता देना आवश्यक है कि सोवियत शासन प्रणाली में सर्वोच्च सोवियत की वास्तविक स्थिति उसकी संवैधानिक स्थिति से बहुत भिन्न है। संविधान में उसे सोवियत राज्यशक्ति की सर्वोच्च संस्था माना गया है परन्तु वास्तविकता यह है कि वह केवल एक दिखाने मात्र की संस्था है। उसका कार्य अधिक से अधिक पार्टी नेतृमण्डल के निर्णय, तथा नीतियों का अनुमोदन तथा उनकी संपुष्टि कर उनको जनतन्त्रीय तथा वैधानिक वेष-भूषा से सुशोभित करना है। उन नीतियों के प्रतिपादन करने अथवा उन निर्णयों के करने में इसका कोई प्रभावशाली भाग नहीं होता। अतः सर्वोच्च सोवियत पार्टी नेताओं की लक्ष्य पूर्ति का एक साधन मात्र है। इसकी यह हीनता प्रत्येक क्षेत्र में दृष्टिगोचर होती है।

सर्वोच्च सोवियत की वास्तविक स्थिति

विधान निर्माण के क्षेत्र में जहाँ इसको एकमात्र (exclusive) अधिकार संविधान द्वारा प्रदत्त किये गये हैं प्रेजिडियम तथा मंत्रि-परिषद द्वारा जारी किये गये नियमों तथा आदेशों के समक्ष सर्वोच्च सोवियत द्वारा बनाये गये कानूनों की संख्या नगण्य है। सर्वोच्च सोवियत जैसी विशाल संस्था (जिसमें १३४७ सदस्य हैं) विधान निर्माण के कार्य के लिए उपयुक्त नहीं है और फिर इसके अधिवेशन बहुत ही अल्प समय के लिये होते हैं। इसके अधिवेशनों के अन्तर्काल में इसका

प्रेजिडियम ही सर्वशक्तिशाली रहता है। संविधान में कहा गया है कि प्रेजिडियम अपने सब कृत्यों (activities) के लिये सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होगा और प्रेजिडियम द्वारा जारी की गई सब आज्ञाप्तियें (decrees) सर्वोच्च सोवियत के अनुमोदन के लिये प्रस्तुत की जाती हैं परन्तु सर्वोच्च सोवियत द्वारा उनका अनुमोदन किया जाना केवल दिखावे मात्र का है। उनके ऊपर कोई वादविवाद नहीं होता। उनके अनुमोदन करने की रस्म, और वह भी बड़ी नीरसता से, पूरी कर दी जाती है। प्रेजिडियम द्वारा जारी की गई आज्ञाप्तियाँ प्रशासन के लगभग प्रत्येक क्षेत्र को नियमित करती हैं। उनमें से अधिकतर तो लागू होने के महीनों पश्चात सर्वोच्च सोवियत का अनुमोदन प्राप्त कर पाती हैं। व्यवहारिक रूप में उनके ऊपर कोई सीमा या प्रतिबन्ध नहीं है। यही स्थिति मंत्रि परिषद द्वारा जारी किये गये आदेशों तथा निर्णयों की है। इस प्रकार व्यवहार में हम देखते हैं कि सर्वोच्च-सोवियत की विधायी शक्ति वास्तव में प्रेजिडियम तथा मंत्रि-परिषद द्वारा प्रयुक्त होती है।

सोवियत न्यायज्ञों (jurists) का कहना है कि प्रेजिडियम तथा मंत्रि-परिषद द्वारा जारी किये गये आज्ञाप्तियाँ, आदेश तथा निर्णय सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित विधियों के आधीन रूप होते हैं, वह इन विधियों के प्रतिकूल नहीं हो सकते। वास्तव में वह स्वयं विधियाँ न होकर सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित विधियों के आधार पर उनकी पूर्ति के लिये ही जारी किये जाते हैं। परन्तु यह केवल सैद्धान्तिक स्थिति है। वास्तव में इन आज्ञाप्तियों, आदेशों तथा निर्णयों का वही प्रभाव होता है जो विधियों का। विधियों और इनमें कोई अन्तर नहीं है।

इसी प्रकार यद्यपि विदेशी नीति सम्बन्धी-विवरण (Reports) मंत्रि परिषद द्वारा सर्वोच्च सोवियत के समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं परन्तु १९४२ की आंगल-रूसी संधि को छोड़ कर किसी ऐसे विवरण पर सर्वोच्च सोवियत में वादविवाद नहीं हुआ। बहुधा ऐसा होता है कि विवरण प्रस्तुत हो जाने के तत्पश्चात कोई प्रमुख प्रतिनिधि खड़े होकर यह प्रस्ताव रख देता है कि सरकार की परराष्ट्र नीति का अनुमोदन कर दिया जाय। उसपर यह नीति सर्व सम्मति से स्वीकार कर ली जाती है। अतः यह स्पष्ट है कि सर्वोच्च सोवियत के समक्ष विदेशी नीति सम्बंधी विवरणों का प्रस्तुत किया जाना महत्वपूर्ण नहीं है।

हार्पर तथा टाउस्टर दोनों ने इस मत को स्वीकार किया है कि सोवियत राज्य में सर्वोच्च सोवियत के अधिकार केवल सैद्धान्तिक हैं। उनका वास्तविक गढ़ कम्युनिस्ट पार्टी का पोलिटब्यूरो (Politbureau) है। (पोलिटब्यूरो का स्थान अब कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के प्रेजिडियम ने ले लिया है जिसमें ११ सदस्य हैं)। जो निर्णय इस प्रेजिडियम द्वारा कर दिये जाते

हैं उनमें सर्वोच्च सोवियत परिवर्तन परिवर्द्धन कर सकती है यह सन्देहजनक है। यह उन पर वाद विवाद अवश्य करती है परन्तु अन्त में परिणाम उनका अनुमोदन कर उनको अपनी स्वीकृति प्रदान करना ही होता है।

परन्तु जैसा कि ऑग तथा ज़िंक का मत है सोवियत-संघ जैसे विशाल राज्य में अनेकों ऐसे विषय हो सकते हैं जिनमें केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति की कोई रुचि न हो, विशेषकर उन विषयों में जिनका कोई राजनैतिक महत्व न हो। ऐसे विषयों को नियमबद्ध करने में सर्वोच्च सोवियत का महत्व वास्तविक होता है। मंत्रियों द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों पर सर्वोच्च सोवियत के आयोग अनेकों संशोधनों के सुझाव रखते हैं जिनके ऊपर सर्वोच्च सोवियत विचार कर उनको स्वीकृति प्रदान करती है परन्तु कभी कभी अस्वीकृत भी कर देती है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत इस दृष्टिकोण से भी महत्वपूर्ण है कि इसके सदस्य सोवियत राज्य के विभिन्न क्षेत्रों के प्रतिनिधि होते हैं। उनसे मंत्रियों को अनेकों ऐसी बातों का पता चलता है जो उन्हें पहले मालूम न हों। फलस्वरूप मंत्रि अपनी नीति में परिवर्तन अथवा संशोधन कर सकते हैं। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत यद्यपि पाश्चात्य जनतंत्रीय प्रणाली के दृष्टिकोण से एक वास्तविक विधान-सभा न हो परन्तु फिर भी प्रत्यक्ष तथा परोक्ष रूप से सार्वजनिक जीवन को नियमित करने में यह काफी प्रभावशाली रहती है। और फिर सब से महत्वपूर्ण बात तो यह है कि कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के लगभग सब प्रमुख नेता स्वयं सर्वोच्च सोवियत के सदस्य होते हैं। अतः पार्टी नेतृमण्डल और सर्वोच्च सोवियत दोनों में वह सम्पर्क तथा सामञ्जस्यता रहती है जो वास्तव में सोवियत शासन प्रणाली की प्रत्येक संस्था की विशेषता है।

सोवियत विधान मण्डल का द्विभवनवाद (Bicameralism)

विशिंस्की (Vyshinsky) तथा अन्य सोवियत लेखक बड़े गर्व से यह कहते हैं कि केवल सोवियत विधान मंडल में वास्तविक रूप में द्विभवनवाद दृष्टि-गोचर होता है। वहाँ पर द्विभवनवाद का अर्थ केवल यहीं तक सीमित नहीं है कि विधानमण्डल में दो भवन हों वरन् उन दोनों भवनों के अधिकार तथा कर्तव्य पूर्ण रूप से समान हैं। उनका संगठन समान रूप से प्रजातंत्रवादी ढंग से होता है, उनके उद्देश्यों में कोई मौलिक मतभेद नहीं होता, यहाँ तक कि उनकी सदस्य संख्या भी समान है। उनकी अवधि समान है और उनके अधिवेशन एक साथ ही प्रारम्भ तथा समाप्त होते हैं। संयुक्त अधिवेशनों का बारी बारी से दोनों सदनों

का सभापति अध्यक्ष होता है। उनमें कोई छोटा बड़ा नहीं कहा जा सकता क्योंकि संगठन तथा अधिकार-कर्तव्यों की दृष्टि से दोनों सदनों की स्थिति समान है, दोनों का समान महत्व है।

इसके विपरीत—सोवियत लेखकों का कहना है—पूँजीवादी देशों में ऊपरी सदन (upper house) का निर्वाचन इस प्रकार प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा नहीं होता जिस प्रकार निचले सदन का होता है। इंगलैंड में तो हाऊस ऑफ लार्ड्स (House of Lords) के सदस्य वंशागत होते हैं और इनकी नियुक्ति सम्राट द्वारा होती है। इसी प्रकार कनाडा में सीनेट के सदस्यों की नियुक्ति आजीवन काल के लिये गवर्नर-जनरल करता है। भारतवर्ष में भी राज्य-सभा का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा न होकर अप्रत्यक्ष रूप से होता है और १२ सदस्यों को तो राष्ट्रपति नियुक्ति ही करता है। परन्तु इसके विपरीत सोवियत संघ में जातीय-सोवियत का भी निर्वाचन उसी प्रकार प्रत्यक्ष रूप से व्यस्क मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा जनता करती है जिस प्रकार संघ सोवियत का।

पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी देशों में बहुधा देखा जाता है कि ऊपरी सदन की सदस्यता के लिये अधिक अवस्था और कभी-कभी कुछ सम्पत्ति-योग्यता (property qualification) आवश्यक कर दी जाती है, उसका कार्य-काल अधिक और सदस्य-संख्या कम होती है। उसके अधिकार बिल्कुल नगण्य होते हैं, और उसका अस्तित्व निरन्तर संकटग्रस्त (उसके सुधार करने या उन्मूलन करने के प्रस्ताव समय समय पर आते रहते हैं)। विशिंस्की लिखता है कि पूँजीवादी देशों में ऊपरी सदन परिश्रमजीवी वर्ग को इस बात का आश्वासन देता है कि यदि उनके हित के प्रतिकूल कोई विधेयक निचले सदन से भी पारित हो गया तो ऊपरी सदन उसमें गतिरोध उत्पन्न कर उसे कानून का रूप धारण करने नहीं देगा। फलस्वरूप जैसा कि स्टालिन लिखता है "साधारणतया ऊपरी सदन पतित होकर प्रतिक्रिया के केन्द्र तथा प्रगति के विरोधी बन जाते हैं"।

पाश्चात्य द्विभवनवाद की इन सब विशेषताओं के विपरीत सोवियत विधान-मण्डल के दोनों सदन प्रत्येक रूप से—संगठन में, अधिकारों में—समान स्तर पर हैं। दोनों सदन जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं। दोनों सदनों के निर्वाचन के लिये मताधिकार तथा सदस्यता के लिये अवस्था तथा अन्य योग्यतायें समान हैं। दोनों की अवधि ४ वर्ष है, दोनों एक साथ निर्वाचित तथा एक साथ भंग होते हैं। दोनों के सदस्यों में कोई वर्ग-विभेद नहीं है अतः दोनों का आर्थिक, सामाजिक तथा राजनैतिक प्रश्नों पर समान दृष्टिकोण है। दोनों के लक्ष्यों में भी समानता है—साम्यवाद की स्थापना और उसकी पुष्टि। यह उल्लेखनीय है

कि सोवियत संघ में दोनों सदनों के सदस्यों की अवस्थाओं में भी औसत रूप से कोई विशेष अन्तर नहीं। पाश्चात्य देशों के विधान-मण्डलों में तो बहुधा देखा जाता है कि निचले सदन में अधिकतर नवयुवक और ऊपरी सदन में अधिकतर वृद्ध होते हैं। परन्तु सर्वोच्च सोवियत में ऐसा नहीं है। वहाँ दोनों सदनों में लगभग समान अवस्थाओं वाले सदस्य होते हैं।

सोवियत द्विभवनवाद की सब से विलक्षण बात तो यह है कि दोनों सदनों के न केवल सिद्धान्त में बल्कि व्यवहार में भी अधिकार समान हैं। विधान निर्माण, वित्तीय व्यवस्था (finance) तथा प्रशासन के ऊपर नियंत्रण तीनों ही क्षेत्रों में दोनों सदनों के अधिकारों में कोई अन्तर नहीं है। यहाँ तक कि वित्तीय विधेयक भी जातीय-सोवियत में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। साधारण तथा वित्तीय दोनों प्रकार के विधेयक बिना दोनों सदनों की स्वीकृति के पारित नहीं हो सकते। किसी भी विधेयक को स्वीकार करने या न करने के लिये प्रत्येक सदन स्वतंत्र है। सोवियत संघ में संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट की भाँति न तो जातीय सोवियत को कुछ विशेषाधिकार ही प्राप्त हैं और न बृटिश हाऊस आफ लार्डस की भांति निचले सदन की अपेक्षा उसकी स्थिति विधान निर्माण तथा अन्य सभी क्षेत्रों में कम ही है। दोनों प्रत्येक क्षेत्र में समान अधिकारशाली हैं। यहाँ तक कि जब कभी दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन होते हैं तो बारी-बारी से सङ्घ सोवियत तथा जातीय सोवियत के सभापति उनके अध्यक्ष पद को ग्रहण करते हैं। संयुक्त अधिवेशनों में दोनों सदन अलग-अलग मतदान करते हैं—एक संयुक्त सभा के रूप में नहीं।

यदि किसी विधेयक को स्वीकार करने या न करने के विषय में दोनों सदनों में मतभेद हो जाय—अर्थात् एक सदन दूसरे सदन द्वारा प्रस्तावित संशोधनों को स्वीकार न करे—तो दोनों सदनों में समझौता कराने के लिये एक समझौता-परिषद (Conciliation Commission) की व्यवस्था की गई है। इस परिषद में दोनों सदनों के बराबर सदस्य होते हैं और यदि यह अपने प्रयास में असफल रहती है तो विवाद ग्रस्त प्रश्न फिर से सङ्घ सोवियत और जातीय सोवियत के विचारार्थ भेज दिया जाता है और यदि अब भी दोनों एकमत न हो सकें तो प्रेजिडियम को अधिकार दिया गया है कि वह सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों को भंग कर नये चुनाओं की व्यवस्था करे। यह उल्लेखनीय है कि अभी तक एक भी अवसर ऐसा नहीं आया जब कि दोनों सदनों के मतभेद द्वारा गतिरोध उत्पन्न हुआ हो और उसे दूर करने के लिये सर्वोच्च सोवियत को भङ्ग करना पड़ा हो।

यह वास्तव में आश्चर्यजनक है कि सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन प्रत्येक दृष्टिकोण से समान होते हुये भी इस प्रकार सामञ्जस्यता (harmoniously) तथा सहयोग से कार्य करने में सफल रहे हैं। इसका प्रमुख कारण यह है कि दोनों सदनों के मूलभूत राजनैतिक विचारों में कोई भेद या अन्तर नहीं है। दोनों में ही कम्युनिस्ट पार्टी का प्रभुत्व है और दोनों ही पार्टी-नेतृमण्डल के आदेश-निर्देशानुसार कार्य करते हैं। ऐसी स्थिति में किसी मौलिक प्रश्न पर कोई गम्भीर मतभेद दोनों सदनों में होना असम्भव है।

इस सामञ्जस्यता का एक दूसरा कारण यह भी है कि सोवियत राजनैतिक विचारधारा में दूसरे सदन को संशोधनकर्ता (revising) अथवा विलम्बकारी (delaying chamber) के रूप में नहीं देखा जाता। जातीय-सोवियत का एक मात्र उद्देश्य सोवियत सङ्घ में स्थित विभिन्न जातियों का प्रतिनिधित्व करना है अथवा उनको एक ऐसा राजनैतिक यंत्र प्रदान करना है जिसके द्वारा वह अपनी विशिष्ट समस्याओं को सरकार के समक्ष व्यक्त कर सकें। यही कारण है कि सर्वोच्च सोवियत का दूसरा सदन इस प्रकार संगठित किया जाता है कि न केवल संघातरित गणराज्य (Union Republics) बल्कि इन गणराज्यों में स्थित विभिन्न जातियाँ भी अपने महत्व के अनुपात में इसमें प्रतिनिधित्व प्राप्त कर सकें। इस दृष्टि से देखने पर जातीय-सोवियत का संगठन पश्चिमी राज्यों में संगठित दूसरे सदनों से नितांत विभिन्न है। वहाँ पर दूसरे सदन जातियों अथवा वर्गों के प्रतिनिधि न होकर प्रशासकीय-प्रदेशों (administrative units) के प्रतिनिधि होते हैं। उनका आधार भौगोलिक तथा राजनैतिक होता है न कि जातीय अथवा सांस्कृतिक। अतः सोवियत लेखक इस बात का दावा करते हैं कि केवल उनका विधानमण्डल (सर्वोच्च सोवियत) ही राष्ट्रीय इच्छा (national will) का वास्तविक रूप में दर्पण है।

अध्याय ५

सर्वोच्च-सोवियत का प्रेजिडियम

सोवियत संविधान की धारा ४८ में कहा गया है कि सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत अपने दोनों सदनों की एक सम्मिलित बैठक में अपने एक प्रेजिडियम (Presidium) का निर्वाचन करेगी, जिसमें एक अध्यक्ष होगा, १६ उपाध्यक्ष, एक सचिव और १५ सदस्य (कुल मिलाकर ३३) होंगे।

वास्तव में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का यह प्रेजिडियम एक विचित्र संस्था है जिसका सादृश्य किसी अन्य देश के संविधान या शासन प्रणाली में नहीं मिलता। यदि इसके कार्यों को देखा जाय तो पता चलेगा कि विधान निर्मात्रि, प्रशासकीय, न्यायिक सभी प्रकार के कार्य यह करता है। कुछ सीमा तक यह वह कार्य करता है जो अन्य देशों में राष्ट्रपति अथवा सम्राट करता है। अतः यह निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता कि इसका निश्चित स्वरूप क्या है? संविधान अंतर्ग्रहित होते समय स्टालिन ने यह मत प्रकट किया था कि प्रेजिडियम एक "सभापति मण्डल" (Collective President) है। उसने कहा था कि "हमारे राज्य का अध्यक्ष एक व्यक्ति न होकर ३३ सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों का एक मण्डल है"। परन्तु संसदात्मक, अध्यक्षात्मक, बहुलात्मक (plural) तथा अन्य प्रकार की पाश्चात्य शासन प्रणालियों में जो राज्याध्यक्ष की (Head of the state) धारणायें हैं उन सबसे सोवियत सभापति-मण्डल भिन्न है।

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के सभापति-मण्डल की न तो अमेरिकी राष्ट्रपति से, न स्विस संघीय-परिषद से और न ही ब्रिटिश क्राउन, अथवा भारतीय या फ्रांसीसी राष्ट्रपति से ही तुलना की जा सकती है। यह इन सबसे भिन्न है। अमेरिकी शासन प्रणाली में राष्ट्रपति को केवल प्रशासकीय अधिकार हैं जबकि सभापति-मण्डल के अधिकार इस प्रकार सीमित नहीं हैं। हार्पर का मत कि सोवियत सभापति-मण्डल ब्रिटिश क्राउन अथवा फ्रांसीसी राष्ट्रपति की भांति एक सामूहिक अथवा बहुलात्मक कार्यपालिका है स्वीकार नहीं किया जा सकता। कार्यकारिणी शक्ति तो सोवियत संविधान में एक अन्य संस्था को अर्पित की गई है जिसको मंत्रि-परिषद कहते हैं। निस्सन्देह सभापति मण्डल सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है परन्तु यह उत्तरदायित्व पाश्चात्य देशों के मंत्रि मण्डलों के उत्तरदायित्व से बिल्कुल भिन्न है। यह भी सच है कि सुप्रीम सोवियत किसी भी

समय अपने प्रेजिडियम को भंग कर सकती है परन्तु इसमें पाश्चात्य देशों के संसदीय अधिकार (जिसमें संसद मंत्रिमण्डल में विश्वास न रहने पर उसको पदच्युत कर सकती है) का सादृश्य देखना मिथ्या होगा। सुप्रीम-सोवियत तो अपने प्रेजिडियम को इस सिद्धांत पर भंग कर सकती है कि वह ही प्रेजिडियम की जननी है, प्रेजिडियम पूर्ण रूप से उसके आधीनस्थ है। उसे यह अधिकार नहीं कि सर्वोच्च सोवियत का विश्वास खो देने पर उसको भंग कर सके।

वास्तविकता यह है कि प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में सर्वोच्च सोवियत के कार्यों को सम्पन्न करने के लिये निर्वाचित किया जाता है। यह पहिले ही कहा जा चुका है कि सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन काफी अवकाश के उपरान्त होते हैं और वह भी बहुत कम समय के लिये। अतः यह आवश्यक है कि सर्वोच्च सोवियत के कार्यों को करने के लिये किसी स्थायी समिति का निर्माण किया जाय। प्रेजिडियम ही वह स्थायी समिति है। वास्तव में इसको सभापति मण्डल कहना मिथ्या होगा क्योंकि यह तो एक प्रकार से सर्वोच्च सोवियत का स्थानापत्र (substitute) है। इसका हिन्दी में अनुवाद किया ही नहीं जा सकता। अतः इसको प्रेजिडियम कहना ही उचित होगा।

संगठन

प्रेजिडियम एक निर्वाचित संस्था है। इसका निर्वाचन स्वयं सर्वोच्च सोवियत अपने दोनों सदनों की एक सम्मिलित बैठक में करती है। प्रेजिडियम के सदस्य स्वयं सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों में से ही चुने जाते हैं। इसमें कुल मिलाकर ३३ सदस्य होते हैं—१ अध्यक्ष (President) जिसको सोवियत संघ का राष्ट्रपति भी कहा जाता है, १६ उपाध्यक्ष, १ सचिव तथा १५ सदस्य। संघातरित गणराज्यों में भी इसी प्रकार के राजकीय प्रेजिडियम होते हैं। प्रत्येक गणराज्य के प्रेजिडियम का संघीय प्रेजिडियम का १ उपाध्यक्ष अध्यक्ष होता है।

कार्य-काल

प्रत्येक सर्वोच्च-सोवियत अपने प्रेजिडियम का चुनाव करती है। एक बार चुने जाने पर प्रेजिडियम तब तक अपने पद पर आसीन रहता है जब तक कि नव निर्वाचित सोवियत एक नये प्रेजिडियम का निर्वाचन न कर ले। चूँकि सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल संविधान द्वारा ४ वर्ष निश्चित किया गया है अतः प्रेजिडियम का कार्य-काल ४ वर्ष से कुछ अधिक होता है। निश्चय ही जब सर्वोच्च सोवियत संकट-काल, युद्ध स्थिति अथवा अन्य किसी कारण अपनी अवधि बढ़ा लेती है तो स्वभावतः प्रेजिडियम का भी कार्य काल स्वमेव ही बढ़ जाता है। उदाहरणार्थ १९३८ में जो प्रेजिडियम चुना गया था वह १९४२ में बदला जाना चाहिये था परन्तु २२ जून १९४१ को

जर्मनी द्वारा सोवियत संघ पर आक्रमण कर दिये जाने के कारण सर्वोच्च सोवियत का चुनाव स्थगित कर दिया गया। युद्ध समाप्ति पर १९४६ में सर्वोच्च सोवियत का निर्वाचन हुआ। तभी (१९ मार्च १९४६) प्रेजिडियम भी निर्वाचित किया गया। तदोपरान्त सर्वोच्च सोवियत तथा उसके प्रेजिडियम के चुनाव ठीक समय पर होते आ रहे हैं।

प्रेजिडियम का अध्यक्ष

सोवियत राजनैतिक धारणा यह है कि प्रेजिडियम स्वयं एक सभापति-मण्डल है। अतः इस सभापति-मण्डल का सभापति अथवा अध्यक्ष (president) अपने अन्य ३२ साथियों के समान ही है उसके कोई विशेषाधिकार नहीं हैं। परन्तु यह स्वीकार करना ही पड़ेगा कि पूरे मण्डल का अध्यक्ष होने के नाते उसका पद बड़े आदर तथा सम्मान का हो जाता है। विदेशी लेखक उसको सोवियत संघ का राष्ट्रपति मानते हैं और वास्तव में वह कुछ ऐसे कार्य सम्पन्न करता है जो अन्य पाश्चात्य राज्यों में राज्याध्यक्ष (राष्ट्रपति अथवा सम्राट) के कार्य हैं, उदाहरणार्थ सोवियत संघ की सब विधियाँ उसके हस्ताक्षर प्राप्त किये बिना लागू (promulgate) नहीं की जा सकतीं। प्रेजिडियम द्वारा जारी की गई आज्ञाप्तियां (decrees) पर भी उसके हस्ताक्षर होने आवश्यक हैं। विदेशी राजदूत उसी को अपने मान-पत्र (credentials) प्रस्तुत करते हैं वही उनका स्वागत करता है। यद्यपि वह सब कार्य प्रेजिडियम के नाम पर करता है परन्तु वास्तव में उसकी स्थिति एक 'राष्ट्रपति' (Head of the state) के तुल्य हो जाती है।

प्रेजिडियम की सदस्यता

यह उल्लेखनीय है कि प्रेजिडियम में कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय-कार्यकारिणी समिति तथा उसके प्रेजिडियम के प्रमुख नेता सदस्य होते हैं। कुछ दिनों पूर्व तक लाल-सेना (Red Army) के कुछ उच्चाधिकारी भी इसकी सदस्यता में ले लिये जाते थे। १९३६ से पूर्व मंत्रि-परिषद के प्रमुख मंत्रि भी इसमें होते थे। परन्तु जब १९३८ में नये संविधान के अन्तर्गत प्रथम प्रेजिडियम का चुनाव हुआ तो पूर्व-परम्पराओं के प्रतिकूल यह घोषित किया गया कि सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम में मंत्रि-परिषद का कोई भी मंत्रि नहीं लिया जायेगा। सम्भवतः यह इसलिये किया गया ताकि कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनों के कार्य प्रथक किये जा सकें। परन्तु सबसे बड़ी बात तो यह थी कि नये संविधान के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई थी कि सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में मंत्रि-परिषद तथा मंत्रिगण व्यक्तिगत रूप से प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी होंगे। अतः यह अनुचित होता यदि मंत्रि-परिषद के मंत्रि स्वयं उस प्रेजिडियम के सदस्य होते जिसके प्रति उन्हें अपने कार्यों

के लिये उत्तरदायी बनाया गया था। १६३६ के संविधान के लागू किये जाने के पश्चात् एक और परिवर्तन प्रेजिडियम की सदस्यता के संबंध में यह किया गया कि संघ सोवियत तथा जातीय-सोवियत सर्वोच्च सोवियत के इन दोनों सदनों के सभापतियों तथा उपसभापतियों को सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम में नहीं लिया गया। इसका कारण यह बताया गया कि इन सदनों के सभापति तथा उपसभापति ही अपने अपने सदनों के अधिवेशनों का संचालन तथा नियंत्रण करते हैं और चूंकि प्रेजिडियम स्वयं सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है अतः यह उचित नहीं होगा यदि सर्वोच्च सोवियत के यह महत्वपूर्ण अधिकारी प्रेजिडियम की सदस्यता में हों।

प्रेजिडियम के अधिकार और कार्य

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रेजिडियम एक बहुत शक्तिशाली तथा महत्वपूर्ण संस्था है। इसके अधिकार बड़े विस्तृत हैं। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के लम्बे अन्तर्काल में प्रेजिडियम ही सर्वोच्च सोवियत के अधिकारों का उपभोग करता है। इसके अधिकार का सविस्तार उल्लेख संविधान की ४६ वीं धारा में मिलता है। संक्षिप्त में इसके अधिकारों को ३ श्रेणियों (categories) में विभाजित किया जा सकता है। प्रथम, वह कार्य जो अन्य राज्यों में राष्ट्रपति अथवा सम्राट द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं।

द्वितीय, वह कार्य जिनको न्यायिक (judicial) अथवा अर्ध-न्यायिक (quasi-judicial) कहा जा सकता है। तृतीयः वह कार्य जो प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत की स्थायी-समिति के रूप में करता है।

प्रशासकीय अधिकार

सोवियत संघ का मण्डलात्मक अध्यक्ष (Collegiate Head) होने के नाते प्रेजिडियम के अधिकार निम्नलिखित हैं:—(१) सोवियत संघ की सर्वोच्च-सोवियत के अधिवेशनों को बुलाना (convene); (२) आज्ञप्तियाँ (decrees) जारी करना। (३) जब कभी सर्वोच्च-सोवियत के दोनों सदनों में किसी विषय पर मतभेद हो जाय और किसी प्रकार भी समझौता न हो सके तो सर्वोच्च सोवियत को भंग कर नये चुनावों की व्यवस्था करना;

(४) सोवियत संघ की ओर से पदक (medals), उपाधियाँ (orders) इत्यादि मान्यताओं (decorations) का संस्थापन (institute) करना ;

(५) पदक, उपाधियाँ इत्यादि मान्यतायें योग्य व्यक्तियों को प्रदान करना।

(६) क्षमादान करना (pardon),

(७) सोवियत संघ की सैनिक-शक्तियों (Armed Forces) के संचालक-मण्डल (High Command) को नियुक्त तथा पदच्युत करना ;

(८) विदेशों को सोवियत संघ के राजदूतों की नियुक्ति करना तथा उन्हें वापस बुलाना (recall) ;

(९) विदेशों से आये हुये राजदूतों के मानपत्रों तथा उनको वापस बुलाने के लिये भेजे गये पत्रों को लेना।

(१०) सोवियत संघ की प्रतिरक्षा (defence), राज्य में शान्ति तथा व्यवस्था की स्थापना एवम् राज्य की सुरक्षा (security) के हेतु आवश्यकता पड़ने पर सोवियत संघ में या उसके किसी भी क्षेत्र में सैनिक-कानून (martial law) घोषित करना ;

(११) सामान्य (general) अथवा आंशिक (partial) सैन्य-प्रचालन (mobilisation) का आदेश देना ;

(१२) सर्वोच्च-सोवियत द्वारा पारित किये गये कानूनों पर अपनी इच्छा से या किसी एक संघतरित गणराज्य (Union Republic) द्वारा मांग किये जाने पर राष्ट्र-व्यापी जनमत संग्रह (nation-wide polls) करना।

न्यायिक अधिकार

प्रेजिडियम को कुछ ऐसे अधिकार भी दिये गये हैं जिनको न्यायिक (judicial) अथवा कम से कम अर्ध-न्यायिक (quasi-judicial) तो कहा ही जा सकता है। उदाहरणार्थ इसको यह अधिकार है कि संघीय मंत्रि-परिषद अथवा किसी भी संघातरित गणराज्य की मंत्रि-परिषद के निर्णयों एवम् आदेशों को कानून के प्रतिकूल होने पर उनको रद्द (annul) कर सके। परन्तु उसे यह अधिकार भी दिया गया है कि सोवियत संघ में कार्यान्वित विधियों (laws in operation) की व्याख्या करे यदि उनके अर्थ अथवा प्रभाव या परिणाम सम्बन्धी कोई विवाद अथवा मतभेद हो तो उसका निर्णय करे। इसका निर्णय ही अन्तिम होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में संविधान तथा कानूनों की व्याख्या करने का कार्य एक स्वतन्त्र न्यायालय करता है और यही स्थिति भारतवर्ष में भी है। परन्तु सोवियत संघ में यह कार्य प्रेजिडियम—जो कि सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी समिति ही है—को ही सौंप दिया गया है।

प्रेजिडियम द्वारा संविधान तथा कानूनों की व्याख्या किये जाने की व्यवस्था की विदेशी लेखकों ने बड़ी आलोचना की है। सर्वोच्च सोवियत के कानूनों की व्याख्या करने का अर्थ है कि प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत के अधिकारों का अपहरण (usurp) कर लेता है। संविधान में कहा गया है कि केवल सर्वोच्च

सोवियत को ही कानून बनाने का अधिकार होगा और इसकी विधायी शक्ति (legislative authority) सर्वोच्च होगी। प्रेजिडियम को विधियों की व्याख्या करने का अधिकार संविधान की इस व्यवस्था के ऊपर प्रहार करता है। परन्तु यहाँ पर यह स्मरण रखना होगा कि प्रेजिडियम स्वयं सर्वोच्च सोवियत की एक प्रतिनिधि सभा है। अतः यदि प्रेजिडियम कोई कार्य ऐसा करता है जो संविधान में सर्वोच्च सोवियत को दिया गया है तो उसे अपहरण नहीं कहा जा सकता।

सर्वोच्च सोवियत की स्थायी समिति होने के नाते प्रेजिडियम का प्रमुख रूप तो एक (१) विधान-सभा का है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में—जो काफी दीर्घकालीन होते हैं—प्रेजिडियम ही मंत्रि-परिषद के सभापति अथवा प्रधान-मंत्रि की सिफारिश पर सोवियत संघ के मंत्रियों की नियुक्ति तथा उनको पदच्युत करता है। परन्तु यह आवश्यक है कि प्रेजिडियम के इस कार्य की सर्वोच्च सोवियत अपने आगामी अधिवेशन में संपुष्टि करे जो कि हो ही जाती है। अतः सर्वोच्च सोवियत द्वारा संपुष्टि होने का प्रतिबन्ध केवल नाम के लिये है। प्रेजिडियम जो निर्णय एक बार ले लेता है प्रायः यह आशा की जा सकती है कि सर्वोच्च सोवियत उसकी संपुष्टि कर देगी।

विधायी अधिकार

(२) सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में मंत्रि-परिषद के सदस्य सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप से प्रेजिडियम के ही प्रति उत्तरदायी होते हैं।

(३) इस अन्तर्काल में यदि सोवियत संघ पर कोई विदेशी आक्रमण हो जाये तो प्रेजिडियम को ही युद्ध घोषणा करने का अधिकार दिया गया है। सोवियत संघ द्वारा की गई संधियों के अन्तर्गत उत्पन्न अपने अन्तर्राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों को निभाने के लिये भी प्रेजिडियम सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में युद्ध घोषणा कर सकता है। उदाहरणार्थ यदि सोवियत संघ ने किसी विदेशी राष्ट्र से आक्रमण की स्थिति में पारस्परिक सहायता संधि (Treaty of mutual assistance against aggression) कर रखी है तो अपने साथी राष्ट्र पर आक्रमण हो जाने पर उसकी सहायतार्थ प्रेजिडियम युद्ध घोषणा कर सकता है।

(४) प्रेजिडियम का एक अधिकार—जो अन्य पाश्चात्य देशों में स्वयं संसद का होता है—यह है कि सोवियत संघ द्वारा अन्य राष्ट्रों से की गई संधियों की संपुष्टि करे तथा अवसर आने पर उनके परित्याग (denounce) की घोषणा कर दे।

(५) प्रेजिडियम को आज्ञप्तियाँ जारी करने का भी अधिकार है जिनका वही प्रभाव होता है जो कि सर्वोच्च सोवियत द्वारा बनायी गयी विधियों का यहाँ

तक कि प्रेजिडियम की आज्ञप्तियों द्वारा अनेकों बार संविधान में भी संशोधन किये गये। प्रेजिडियम ने उन विषयों पर आज्ञप्तियाँ निर्मित की हैं जो कि निश्चित रूप से संविधान द्वारा सर्वोच्च सोवियत के एकमात्र अधिकार क्षेत्र में रखे गये थे। उदाहरणार्थ अपनी आज्ञप्तियों द्वारा प्रेजिडियम ने अनेकों बार संघातरित गणराज्यों तथा अन्य भौगोलिक इकाइयों की सीमाओं में परिवर्तन परिवर्द्धन किये, सङ्घ में नये गणराज्यों को प्रविष्ट होने की अनुमति प्रदान की। सर्वोच्च सोवियत की सदस्यता के लिये उम्मेदवारों की आयु १८ वर्ष से बढ़ा कर २३ वर्ष की, नये-निर्वाचन-क्षेत्रों का निर्माण किया, संघातरित गणराज्यों को समय समय पर नयी शक्तियाँ प्रदान कीं। युद्धकाल में १९४१ में एक राजकीय-प्रतिरक्षा समिति (State Committee of Defence) की स्थापना की तथा १९४५ में उसका उन्मूलन कर दिया और सर्वोच्च सोवियत के चुनावों को युद्ध काल में स्थगित कर सर्वोच्च सोवियत की अवधि को युद्ध-समाप्त होने के काल तक बढ़ा दिया। इस प्रकार प्रेजिडियम की आज्ञप्तियों ने समय समय पर राजकीय कार्यों के प्रत्येक क्षेत्र को नियमित तथा निर्देशित किया है। यद्यपि सर्वोच्च सोवियत अपने प्रेजिडियम द्वारा जारी की गयी आज्ञप्तियों को संपुष्टि करती है परन्तु यह तो केवल एक दिखावटी रस्म बन कर रह गयी है जिसका कोई महत्व नहीं।

प्रेजिडियम की वास्तविक स्थिति

व्यवहार में भी यह देखने में आता है कि प्रेजिडियम अपने अधिकारों तथा विशेषाधिकारों का पूर्ण रूप से उपभोग करता है। यह सर्वोच्च सोवियत के नियमित (regular) तथा असाधारण (extraordinary) अधिवेशनों को बुलाता है, चुनाव-तिथि निश्चित करता है इत्यादि। जैसा कि ऊपर संकेत किया गया, प्रेजिडियम ने समय समय पर जो आज्ञप्तियाँ जारी कीं उनका क्षेत्र भी बहुत व्यापक तथा विस्तृत रहा। यद्यपि संविधान में विधायी शक्ति केवल सर्वोच्च सोवियत को ही प्रदान की गयी है परन्तु अपनी आज्ञप्तियों द्वारा प्रेजिडियम ने संविधान की उस धारा पर घातक प्रभाव किया। प्रेजिडियम द्वारा आज्ञप्तियाँ केवल उन्हीं परिस्थितियों में ही जारी नहीं की गयीं जब कि सर्वोच्च सोवियत का बुलाना बहुत कठिन अथवा असम्भव था वरन् साधारण परिस्थितियों में भी इस शक्ति का प्रयोग उदारतापूर्वक किया गया। इसके द्वारा जारी की गई आज्ञप्तियाँ चार श्रेणियों में विभक्त की जा सकती हैं :

प्रथम : वह आज्ञप्तियाँ जो कि प्रेजिडियम ने धारा ४९ में प्रदत्त अपने अधिकारों के लागू करने के हेतु जारी कीं।

द्वितीय : वह आज्ञप्तियाँ जो उसने कानूनों की व्याख्या तथा उनको लागू करने के लिये जारी कीं।

तृतीय : वह आज्ञप्तियाँ जो कि सङ्घीय अधिकार-क्षेत्र में आने वाले विषयों के सम्बन्ध मे जारी की गई परन्तु जो विषय स्पष्ट रूप से प्रेजिडियम के अधिकार-क्षेत्र में नहीं थे या जो विशिष्ट रूप से सर्वोच्च सोवियत के अधिकार क्षेत्र में थे, जैसे विभिन्न संघातरित गणराज्यों (Union Republics) के बीच पारस्परिक सीमा-परिवर्तनों का अनुमोदन (approval) करना, नये स्वायत्त गणराज्यों (Autonomous Republics) तथा प्रदेशों एवं क्षेत्रों के निमित किये जाने की अनुमति देना इत्यादि।

चतुर्थ : वह आज्ञप्तियाँ जो कि उन विषयों के सम्बन्ध में जारी की गई जो सम्भवतः सर्वोच्च सोवियत के अधिकार-क्षेत्र में थीं उदाहरणार्थ १९४४ में जारी की गयी विवाह तथा तलाक सम्बन्धी आज्ञप्तियाँ। निस्सन्देह प्रेजिडियम की आज्ञप्तियों की सर्वोच्च सोवियत द्वारा आगामी बैठक में संपुष्टि की जानी आवश्यक है परन्तु यह आज्ञप्तियाँ जारी होने के तुरन्त पश्चात ही लागू हो जाती हैं। सर्वोच्च सोवियत द्वारा इनकी सम्पुष्टि होना तो केवल उपचारिक रस्म बन गई है।

यह उल्लेखनीय है कि प्रेजिडियम को सर्वोच्च सोवियत के सदनों में परस्पर मतभेद के कारण उसे भङ्ग करने का कभी कोई अवसर नहीं आया। इसका कारण यह है कि सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में कभी कोई इतना गम्भीर मतभेद नहीं हुआ कि उससे उत्पन्न गतिरोध को दूर करने के लिए प्रेजिडियम को संविधान की धारा ४७ के अन्तर्गत प्रदत्त अपने अधिकार का उपभोग कर सर्वोच्च सोवियत को भङ्ग करने का अवसर मिले। न ही प्रेजिडियम ने स्वयं अपनी इच्छा से किसी प्रश्न पर जनमत संग्रह किया और न ही जनमत संग्रह के लिए किसी संघांतरित गणराज्य ने ही उससे माँग की।

परन्तु जैसा कि टाउस्टर (Towster) ने सविस्तार वर्णन किया है, अपने अन्य अधिकारों का प्रेजिडियम ने खूब उपभोग तथा प्रयोग किया। मन्त्रि-परिषद के सभापति अथवा प्रधान-मन्त्री की सिफारिश पर इसने मन्त्रियों की नियुक्ति तथा पदच्युति की, अनेकों पदकों, उपाधियों, तथा अन्य प्रकार की मान्यताओं का संस्थापन तथा उनको प्रदान किया, अनेक प्रकार के समारोहों तथा उत्सवों के मनाये जाने का संयोजन किया, क्षमादान किया, लाल सेना के सञ्चालक-मंडल में परिवर्तन किये, मार्शल तथा उच्च पदों पर अधिकारियों को प्रतिष्ठित कर उनकी पदोन्नति की, सैनिक विधान के लागू तथा उसका अन्त होने की घोषणा की, सेना के प्रचालन (mobilisation) तथा उसके विचलन (demobilisation)

किए जाने का अनेकों बार आदेश दिया तथा विदेशी मामलों में भी उसने अपने विशेषाधिकारों का पूर्ण रूप से प्रयोग किया। उसने परराष्ट्रों से की गयी सन्धियों की सम्पुष्टि की, विदेशों को सोवियत सङ्घ के राजदूतों की नियुक्ति की तथा उनको वापस बुलाया। विदेशों से सोवियत सङ्घ के आये राजदूत प्रेजिडियम को ही अपने मान-पत्र प्रस्तुत करते हैं तथा अन्य देश अपने राजदूतों को वापस बुलाने के लिये प्रेजिडियम को ही पत्र भेजते हैं।

संविधान में सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम को राजकीय शक्ति के उच्च अङ्गों की श्रेणी में रखा गया है। इसने एक निरन्तर कार्यशील संस्था की आवश्यकता की पूर्ति की है। इसने केवल एक मण्डलात्मक-सभापति (collegiate president) के रूप में ही काम नहीं किया है वरन् अनेकों प्रकार के कार्य सम्पन्न किए हैं। प्रेजिडियम को किसी भी भाँति राज्य का केवल "नाम मात्र अध्यक्ष" नहीं कहा जा सकता क्योंकि जैसा कि उपरोक्त विवरण से पता चलता है इसके अधिकार विधायी, प्रशासकीय तथा न्यायिक तीनों ही क्षेत्रों में महत्वपूर्ण हैं, वह केवल नाम मात्र के न होकर वास्तविक हैं। सरकार का सञ्चालन तथा उसका नियमन करने में अपनी जननी सर्वोच्च सोवियत की अपेक्षा यह अधिक क्रियाशील रहा है। वास्तव में सोवियत राज्य की शक्ति इसमें ही केन्द्रित रहती है और यह ही शासन का सर्वोच्च अंग है। उसका इतना महत्वपूर्ण तथा प्रभावशाली बन जाना स्वाभाविक ही है—इसके कारण स्पष्ट ही हैं। सोवियत प्रशासकीय सङ्गठन में यह एक केन्द्रभूत (centralised) तथा एकीकृत (unified) संस्था है। सदस्य संख्या कम होने के कारण यह शीघ्रता तथा कुशलतापूर्वक निर्णय दे सकती है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में संविधानानुसार ही यह सोवियत सरकार का सर्वोच्च अंग तथा अधिकारी बन जाता है। परन्तु सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के समय भी यह प्रभावहीन अथवा शक्तिहीन नहीं बन जाता। यह कार्यपालिका को नियन्त्रित करता है तथा संविधान सम्बन्धी विवादग्रस्त प्रश्नों में अन्तिम निर्णय करता है। परन्तु सब से महत्वपूर्ण तथ्य तो यह है कि इसकी सदस्यता में कम्युनिस्ट पार्टी के प्रमुख प्रमुख सब नेता होते हैं। इस कारण इसका महत्व अधिक हो जाता है।

प्रेजिडियम तथा कम्युनिस्ट पार्टी

आलोचकों ने इस बात की बड़ी चर्चा की है कि सर्वोच्च सोवियत तथा उसका प्रेजिडियम दोनों ही कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति तथा इस समिति के ११ सदस्यीय प्रेजिडियम के आधीनस्थ रहते हैं। महत्वपूर्ण समस्याओं तथा नीतियों पर सर्वप्रथम पार्टी प्रेजिडियम ही विचार विमर्श कर निर्णय करता है। सर्वोच्च

सोवियत अथवा उसके प्रेजिडियम के समक्ष तो यह निर्णय केवल अनुमोदन के लिए भेज दिए जाते हैं। नीति निर्धारण अथवा महत्वपूर्ण प्रश्नों पर निर्णय करने में सोवियत या सोवियत-प्रेजिडियम का स्थान नगण्य है। सब आन्तरिक एवं अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर पार्टी-प्रेजिडियम के निर्णय ही अन्तिम तथा सर्वमान्य होते हैं। सोवियत प्रेजिडियम तो पार्टी-प्रेजिडियम के आदेशों तथा निर्णयों के अनुसार ही अपना नित्यकर्म (routine duties) करता रहता है। परन्तु सोवियत प्रेजिडियम की सदस्यता में पार्टी-प्रेजिडियम के प्रमुख नेताओं के होने से सोवियत प्रेजिडियम का महत्व और प्रभाव काफी बढ़ जाता है। पार्टी तथा सरकार के अंगों में समन्वय (integration) सोवियत शासन प्रणाली की एक प्रमुख विशेषता है। सोवियत प्रेजिडियम में भी यह विशेषता अङ्कित है। अतः वास्तव में निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता कि सोवियत प्रेजिडियम कहाँ तक अपनी इच्छापूर्वक कार्य करता है और कहाँ तक पार्टी-प्रेजिडियम के आदेश निर्देशानुसार। परन्तु यह निर्विवाद है कि सोवियत शासन प्रणाली में पार्टी नेतृमण्डल की ही प्रधानता है कि किस सीमा तक शासन के विभिन्न अंग पार्टी निरंकुशता को छिपाने के केवल संवैधानिक आवरण मात्र हैं यह निश्चित करना कठिन है।

अध्याय ६

सोवियत कार्यपालिका : मंत्रि-परिषद्

सोवियत संसद तथा अन्य सोवियत संवैधानिक अंगों की भांति सोवियत कार्यपालिका भी अद्वतीय है। इसका संगठन, अधिकार तथा कार्य मार्क्स-लैनिन तथा स्टालिन द्वारा प्रतिपादित राज्य तथा सरकार संबंधी धारणा के अनुकूल है। १९३६ के स्टालिन संविधान की धारा ६४ में कहा गया है कि "सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ की राज्यशक्ति का सर्वोच्च कार्यकारिणी तथा प्रशासी अंग सोवियत संघ की मंत्रि-परिषद है"। १९४६ से पूर्व इस कार्यकारिणी समिति को जन-कमिसार-परिषद (Council of People's Commissars or Sovnarkom) कहते थे परन्तु १९ मार्च १९४६ को सर्वोच्च सोवियत ने इसके नाम में परिवर्तन कर मंत्रि-परिषद (Council of Ministers) कर दिया। स्टालिन संविधान की यह एक विशेषता है कि सर्वप्रथम इसने सोवियत शासन प्रणाली के विधायी एवम प्रशासी अंगों में स्पष्ट भेद स्थापित किया और यह निश्चित किया कि सोवियत संघ, संघांतरित राज्यों तथा स्वायत्त गणराज्यों में विधायी शक्ति सर्वोच्च सोवियतों में निहित होगी और प्रशासी शक्ति के लिये इन तीनों धरातलों पर इनकी अपनी-अपनी मंत्रि-परिषद का निर्माण होगा। अतः १९३६ के पश्चात् ही यह निश्चित हुआ कि सोवियत संघ की विधायी शक्ति का सर्वोच्च अंग सर्वोच्च सोवियत है और प्रशासी शक्ति का सोवियत संघ की मंत्रि-परिषद।

मंत्रि-परिषद का संगठन

संविधान की धारा ७० में कहा गया है कि सोवियत संघ की मंत्रि-परिषद सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा "नियुक्त" की जायेगी। यह "नियुक्ति" किस प्रकार की जाती है इसका बड़ा रोचक और विस्तृत वर्णन प्रसिद्ध सोवियत लेखक वी० कार्पिन्सकी ने अपनी पुस्तक "सोवियत संघ का शासन किस प्रकार होता है?" में दिया है। मार्च १९४६ में सर्वोच्च सोवियत के प्रथम अधिवेशन में मंत्रि-परिषद का निर्माण इस प्रकार किया गया :—

"पदनिवृत्त (outgoing) मंत्रि-परिषद के अध्यक्ष जे० वी० स्टालिन ने एक लिखित वक्तव्य (statement) दोनों सदनों की संयुक्त बैठक के सभापति को प्रस्तुत किया जिसमें उसने घोषित किया कि 'सरकार समझती है कि उसके कार्य

समाप्त हो गये हैं और वह अपनी सब शक्तियाँ सर्वोच्च सोवियत को अर्पित करती है'। सभापति ने यह वक्तव्य सभा के समक्ष पढ़ कर सुनाया। तब एक प्रतिनिधि ने उठकर कहा कि सर्वोच्च सोवियत को पदनिवृत-मंत्रिपरिषद में पूर्ण विश्वास है और वह इस बारे में एक मत है। इस वक्तव्य का कोई विरोध नहीं किया गया। तब सर्वोच्च सोवियत ने सरकार के वक्तव्य को स्वीकार करते हुये स्टालिन को एक नयी सरकार के निर्माण करने का आदेश दिया। सदनों की दूसरी संयुक्त बैठक में सभापति ने स्टालिन द्वारा प्रस्तावित नयी सरकार के सदस्यों की सूचि पढ़ कर सुनायी। इस पर कई प्रतिनिधियों ने वक्तव्य दिये और सभापति ने घोषित किया कि सरकारी पदों के लिये प्रस्तावित किसी भी नाम पर कोई आपत्ति किसी ने नहीं की है और न ही कोई प्रतिनिधि मत-संग्रह (roll-call-vote) चाहता है। तब स्टालिन द्वारा प्रस्तावित मंत्रि-परिषद के संगठन पर मतदान हुआ और वह सर्वसम्मति से स्वीकार कर लिया गया। स्टालिन मंत्रि-परिषद का सभापति (chairman) चुना गया"।

उपरोक्त वर्णन यह प्रकट करता है कि मंत्रि-मण्डल की नियुक्ति किस प्रकार होती है। सर्वोच्च सोवियत सर्वप्रथम पार्टी के संसदीय नेता को अपने साथियों की सूचि तय्यार करने का आदेश देती है और तदोपरान्त वह इस सूचि पर अपना मत प्रकट करती है। इस प्रकार सम्पूर्ण मंत्रि-परिषद का चुनाव सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है।

परन्तु यह तो केवल सैद्धान्तिक स्थिति है। वास्तविकता यह है कि समस्त मंत्रि-परिषद के सदस्य पार्टी संचालक-मण्डल (high command) द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। पार्टी प्रेजिडियम ही यह निश्चित करता है कि कौन व्यक्ति मंत्रि-परिषद का सभापति होगा और कौन कौन इसके सदस्य होंगे। सर्वोच्च सोवियत का कार्य तो केवल इन निर्णयों की संपुष्टि अथवा इनका अनुमोदन करना होता है। इसके कोई वास्तविक अधिकार नहीं हैं।

६ मई १९४१ से जीवन पर्यन्त (अथवा ५ मार्च १९५३ तक) जे० वी० स्टालिन ही मंत्रि-परिषद के सभापति के पद पर आसीन रहा। स्टालिन एक इतना प्रभावशाली व्यक्ति था और पार्टी पर उसका इतना प्रभुत्व था कि मंत्रि-परिषद में अपने साथी चुनने में वह लगभग स्वतंत्र रहा। सर्वोच्च सोवियत तो क्या शासन अथवा पार्टी के किसी भी अंग को उसका विरोध करने का साहस नहीं था। १९५३ में स्टालिन की मृत्यु के पश्चात १५ मार्च को सर्वोच्च सोवियत ने श्री जी० एम० मेलेन्कोव (G. M. Malenkov) को मंत्रि-परिषद का सभापति स्वीकार किया और जब १९५५ में पार्टी नेतृमण्डल ने मेलेन्कोव के स्थान

पर मार्शल बुलगानिन को सोवियत सरकार की अध्यक्षता के लिये मनोनीत किया तो सर्वोच्च सोवियत ने मार्शल बुलगानिन को इस पद के लिये स्वीकार कर लिया। इस प्रकार मंत्रि-परिषद के सभापति तथा अन्य मंत्रियों की नियुक्ति सर्वोच्च सोवियत के हाथों में न होकर पार्टी प्रेजिडियम के हाथों में है यद्यपि सर्वोच्च सोवियत द्वारा पार्टी प्रेजिडियम के निर्णयों का अनुमोदन किया जाना एक संवैधानिक आवश्यकता है।

संविधान की धारा ७० में मंत्रि-परिषद के संगठन का उल्लेख करते हुये कहा गया है कि इसमें निम्नलिखित सदस्य होंगे :—(१) सोवियत संघ की मंत्रि-परिषद का अध्यक्ष, (२) कुछ उपाध्यक्ष, (३) मंत्रि परिषद की राजकीय योजना समिति (State Planning Committee) का अध्यक्ष, (४) मंत्रि परिषद की राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को सामान तथा यंत्र प्रदायी राजकीय समिति का अध्यक्ष (Chairman of the State Committee of the Council of Ministers of the U. S. S. R. on the Material and Technical Supply of the National Economy), (५) मंत्रि परिषद की निर्माण-कार्य से संबंधित राजकीय समिति का अध्यक्ष, (६) कला समिति का अध्यक्ष, तथा (७) सोवियत संघ के मंत्रिगण। १९४७ से पूर्व मंत्रि-परिषद में (क) सोवियत नियंत्रण आयोग का अध्यक्ष, (ख) उच्च शिक्षा सम्बंधी समिति का अध्यक्ष, तथा (ग) राजकीय बैंक परिषद का अध्यक्ष भी सदस्य हुआ करते थे परन्तु अब नहीं।

यह उल्लेखनीय है कि मंत्रि परिषद में मंत्रियों की संख्या निरन्तर परिवर्तनशील रही है। इसका कारण यह है कि सोवियत संघ में समय समय पर मंत्रालयों का पुनस्संगठन होता रहता है। १९३६ की जन-कमिसार-परिषद में केवल ३२ सदस्य थे, जब कि १९४७ में ५९ हो गये थे। १९५० में यह संख्या ५१ थी और १९५२ में ६९ (१ अध्यक्ष, १३ उपाध्यक्ष तथा ५५ सदस्य)। १९५५ में मंत्रि-परिषद के कुल ५९ सदस्य इस प्रकार थे : १ अध्यक्ष, ३ प्रथम श्रेणी के डिप्टी (First Deputies), ६ डिप्टी, ४७ मंत्रि, २ अन्य सदस्य।

प्रत्येक सर्वोच्च सोवियत अपने प्रथम अधिवेशन में एक नये मंत्रि-परिषद की नियुक्ति करती है। पिछली मंत्रि-परिषद तब तक अपने पद पर कार्य करती रहती है जब तक कि नयी मंत्रि-परिषद की नियुक्ति न हो जाय।

कार्य-काल चूँकि सर्वोच्च सोवियत का अपना कार्य-काल चार वर्ष है अतः मंत्रि-परिषद का कार्य काल भी चार वर्ष होता है। संविधान में कहा गया है कि मंत्रि-परिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है और जब सर्वोच्च सोवियत अधिवेशन में न हो उस अन्तकाल में सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम

के प्रति। इस अन्तकाल में प्रेजिडियम ही मंत्रि-परिषद के अध्यक्ष की सिफारिश पर मंत्रियों की नियुक्ति अथवा पदच्युति करता है। यह सब नियुक्तियाँ तथा पदच्युति के निर्णय सर्वोच्च सोवियत के अगले अधिवेशन में संपुष्टि अथवा अनुमोदन के लिये प्रस्तुत किये जाते हैं। सर्वोच्च सोवियत कभी इनको अस्वीकार नहीं करती। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में प्रेजिडियम मंत्रियों के विभागों (portfolios) में भी परिवर्तन कर सकता है, यहाँ तक कि वर्तमान विभागों के स्थान पर नये विभाग स्थापित कर सकता है।

मंत्रालय — नमूना सोवियत संघ

सोवियत मंत्रि परिषद की एक विचित्र विशेषता यह है कि इसके अन्तर्गत संगठित मंत्रालय दो प्रकार के हैं। एक को अखिल-संघीय-मंत्रालय (All Union Ministries) कहते हैं और दूसरे को संघीय गणराज्य मंत्रालय (Union Republican Ministries)। दोनों में अन्तर यह है कि प्रथम श्रेणी के विभागों के मंत्रियों का अधिकार क्षेत्र संघ है। वह अपने आप प्रत्यक्ष रूप से अथवा अपने आधीनस्थ आयोगों अथवा एजेंसियों द्वारा अपने विभाग का कार्य सम्पूर्ण राज्य में सम्पन्न कराते हैं। परन्तु इसके विपरीत संघीय गणराज्य मंत्रालयों की विशेषता यह है कि इन्हीं के नामों के मंत्रालय अलग अलग प्रत्येक संघांतरित गणराज्य में भी होते हैं। संघ के संघीय-गणराज्य-मंत्रालयों के मंत्रि संघांतरित गणराज्यों में स्थित अपने तदनुरूप मंत्रालयों के द्वारा ही अपना कार्य करते हैं। वह कुछ कार्य प्रत्यक्ष रूप से स्वतः भी करने के अधिकारी हैं। ऐसे कार्य सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम के आदेशों द्वारा निर्देशित तथा निर्धारित किये जाते हैं। संविधान में अखिल संघीय तथा संघीय-गणराज्य मंत्रालयों के नाम दिये गये हैं। इस समय सोवियत मंत्रि परिषद में ३६ अखिल संघीय मंत्रालय हैं और २२ संघीय गणराज्य मंत्रालय हैं।*

* (१) विमान उद्योग विभाग, (२) मोटर उद्योग विभाग, (३) विदेशी व्यापार विभाग, (४) युद्ध सामग्री विभाग, (५) भौगोलिक पर्यालोकन (Geological Survey) विभाग, (६) कृषि-स्कंध विभाग (Agricultural stock, (७) सामग्री-अधिरक्षित विभाग (Material Reserves), (८) मशीन औज़ार बनाने वाले उद्योग संबंधी विभाग (The Ministry of Machine and Instrument Making Industry), (९) औषधि-प्रदाय उद्योग विभाग (Medical Supplies), (१०) वाणिज्यनावी (Merchant Marine) विभाग, (११) पूर्वी क्षेत्रों के तेल-उद्योग संबंधी विभाग, (१२) दक्षिणी तथा पश्चिमी क्षेत्रों के तेल-उद्योग संबंधी विभाग, (१३) खाद्य-सामग्री भण्डार विभाग (Ministry of Food Reserves), (१४) संवाहन (Communications) सामग्री (Equipment) उद्योग संबंधी विभाग, (१५) रेल विभाग, (१६) रबड़ उद्योग विभाग, (१७) अन्तर्देशीय जल परिवहन

मंत्रि परिषद के अन्तर्गत अनेकों समितियों, परिषदों तथा आयोगों का सङ्गठन किया गया है। जिन विषयों पर मंत्रि-परिषद में समितियाँ स्थापित की गई हैं वह इस प्रकार हैं : कला, रेडियो शारीरिक व्यायाम (physical culture) तथा खेल-कूद (sports) मापक यंत्र (Measuring instruments), भौगोलिक समस्याएँ, सुरक्षा, मानदण्ड (standards) तथा स्थापत्य कला (architecture)। इन समितियों के अतिरिक्त मंत्रि-परिषद में निम्नलिखित विषयों से सम्बंधी परिषदें सङ्गठित की गई हैं :—(१) सामूहिक खेतों से सम्बन्धी मामले (collective farm affairs), (२) रूसी आर्थोडक्स चर्च के मामले, (३) धार्मिक सम्प्रदायों के मामले।

मंत्रि परिषद की समितियाँ परिषदें तथा आयोग

निम्नलिखित विषयों से संबंधी मुख्य-प्रशासनकर्ता (chief administration) भी नियुक्त किये जाते हैं :—(१) नागरिक उड्डयन विभाग (civil-

---

विभाग, (१८) संवाहन विभाग, (१६) कृषि मशीनरी उद्योग विभाग, (२०) मशीन-उपकरण (Machine Tools) उद्योग विभाग (२१) मकान तथा सड़कें निर्माणकर्ता मशीनरी विभाग, (२२) सेना तथा नौसेना के निर्माण कार्यों संबंधी विभाग (Construction of Army and Navy Works), (२३) बृहद् (Heavy) उद्योग निर्माण विभाग (२४) इंधन उद्योग निर्माण विभाग, (२५) जहाज निर्माण विभाग, (२६) यातायात संबंधी मशीनरी उद्योग विभाग, (२७) श्रम-संचिति (Labour Reserves) विभाग, (२८) बृहद् (Heavy) कल निर्माता विभाग (Machine Building), (२६) पूर्वी क्षेत्रों के कोयला उद्योग संबंधी विभाग (३०) पश्चिमी क्षेत्रों के कोयला उद्योग संबंधी विभाग, (३०) रसायन उद्योग विभाग (३२) लोहे के अतिरिक्त अन्य धातु-संबंधी उद्योग विभाग, (३३) कागज तथा लुग्दी संबंधी उद्योग विभाग, (३४) लोहा तथा इस्पात उद्योग विभाग, (३५) विद्युत उद्योग विभाग तथा (३६) विद्युत शक्ति गृह विभाग।

संघीय गणराज्य विभाग निम्नलिखित हैं :—(१) गृह विभाग (२) सैनिक विभाग (३) वैदेशिक विभाग (४) वित्त विभाग (५) न्याय विभाग (६) राज्य सुरक्षा विभाग (७) उच्च शिक्षा विभाग (८) जन स्वास्थ विभाग (६) कृषि विभाग (१०) राज्य नियंत्रण विभाग (११) राज्य फार्म (State Farms) संबंधी विभाग (१२) व्यापार बिभाग (१३) खाद्य पदार्थ विभाग (१४) मांस एवं दूध-उद्योग विभाग (Meat and Dairy Industry), (१५) पूर्वी क्षेत्रों के मत्स्य-उद्योग-संबंधी विभाग (१६) पश्चिमी क्षेत्रों के मत्स्य उद्योग संबंधी विभाग (१७) उद्योग (Light Industry) विभाग (१८) चलचित्र विभाग (१६) टिम्बर (Timber) उद्योग विभाग (२०) वस्त्रोद्योग (Textile Industry) विभाग (२१) गृह निर्माण उपयोगी सामग्री संबंधी उद्योग विभाग (Building Material Industry) तथा (२२) किराना-प्रदाय (Grocery supply) उद्योग विभाग।

aviation), (२) उत्पादक तथा उपभोक्ता सहकारी समितियाँ, (३) सैनिक-निर्माण कार्य तथा (४) जल अन्तरिक्ष विज्ञान (hydro-meteorological) संबंधी सेवायें।

मंत्रि-परिषद से कुछ अन्य संगठन (bodies) भी समबन्धित (attached) हैं जैसे राजकीय-मध्यस्थ-आयोग (State Arbitration Commission), देशांतर गमन प्रशासनकर्त्ता (Migration Administration), अखिल सङ्घीय-कृषि प्रदर्शनी संबंधी मुख्य समिति, विज्ञान अकादमी तथा सोवियत संघ की तास (Tass) एजेंसी।

इन सब समितियों, परिषदों, प्रशानकर्ताओं तथा आयोगों के अतिरिक्त मंत्रि परिषद् के कार्य संचालन में ४ अन्य संस्थायें सहायक होती है। वह हैं :— (१) आर्थिक परिषद, (२) राजकीय नियोजन आयोग, (३) प्रशासकीय मामलों का ब्यूरो तथा (४) कार्यालय (secretariat)।

आर्थिक परिषद् मंत्रि-परिषद की एक स्थायी संस्था है। मंत्रि परिषद का अध्यक्ष इसका अध्यक्ष होता है और मंत्रि परिषद के ६ उपाध्यक्ष इसके सदस्य होते हैं। यही परिषद मंत्रि परिषद के आर्थिक तथा समाजवादी पुनर्निमाण संबंधी अधिकतर कार्यों को सम्पन्न करती है।

राजकीय नियोजन आयोग में आर्थिक तथा समाजवादी पुनर्निमाण कार्य (socialist reconstruction) में विशेषज्ञ होते हैं। यह सोवियत आर्थिक व्यवस्था का अध्ययन करता है और मंत्रि-परिषद के लिये अल्पकालीन योजनायें तय्यार करता है। यह राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं के कार्यान्वित होने में भी पथ-प्रदर्शन करता है।

प्रशासकीय मामलों का ब्यूरो तथा कार्यालय मन्त्रि-परिषद की बैठकों का कार्य क्रम तय्यार करते हैं, कम महत्त्व वाले मामलों में प्रारम्भिक निर्णय करते हैं तथा मंत्रि-परिषद के निर्णयों को शीघ्रता तथा कुशलतापूर्वक ठीक ठीक लागू कराना उनका परम कर्तव्य है।

मंत्रि-परिषद की बैठकों में केवल सदस्यगण ही निर्णयकारी मतदान कर सकते हैं। समितियों, परिषदों, आयोगों इत्यादि के अध्यक्ष केवल परामर्श दाता के रूप में मंत्रि परिषद की बैठकों में भाग ले सकते हैं। उनको मताधिकार नहीं होता। मंत्रि परिषद किसी को भी अपनी बैठकों में सम्मिलित होने की अनुमति दे सकती है। केन्द्रीय कार्य कारिणी समिति के सदस्य तथा अन्य महत्वपूर्ण एवम् प्रभावशाली पार्टी नेताओं को मंत्रि परिषद की बैठकों में भाग लेने का सदैव ही विशेषाधिकार दिया जाता रहा है।

मंत्रि परिषद की बैठक

मंत्रि-परिषद् एक स्थायी संस्था है। इसकी बैठकें सप्ताह में कई बार होती है। बैठकों की कार्यवाही गुप्त होती है, इसके कोई विवरण (minutes) प्रकाशित नहीं किये जाते। मंत्रि-परिषद की बैठक होने के लिये कम से कम आधे मतदाता-सदस्यों का उपस्थित होना आवश्यक है।

मंत्रि-परिषद का अध्यक्ष

मंत्रि-परिषद् की अध्यक्षता, विशेषकर जब से स्टालिन ने यह पद ग्रहण किया, एक बहुत ही महत्वपूर्ण तथा प्रभावशाली पद है। यह पद पाश्चात्य संसदात्मक शासन-प्रणालियों के प्रधान मंत्री के सादृश्य है और वास्तव में मंत्रि परिषद के अध्यक्ष को सोवियत संघ का प्रधान मंत्री कहा जाता है। ब्रिटेन, भारत तथा फ्रांस के प्रधान मंत्रियों की भांति सोवियत मंत्रि-परिषद का अध्यक्ष भी सरकार का प्रधान संचालक तथा शासक होता है। अब तक कुल मिलाकर ६ व्यक्ति इस पद पर आसीन रहे हैं : लैनिन (१६१७ से १६२४ तक) रिकोव (१६२४ से १६३० तक), मोलोटोव (१६३० से १६४१ तक), स्टालिन (१६४१ से १६५३ तक), मेलेन्कोव (१६५३ से १६५५ तक) तथा वर्तमान सोवियत प्रधान मंत्री मार्शल बुलगानिन (१६५५ से)। इन सब में स्टालिन ने सबसे अधिक इस पद को सशक्त तथा प्रभावशाली बनाया। ६ मई १६४१ से जीवन पर्यन्त ५ मार्च १६५३ वह इस पद पर आसीन रहा। उसके हाथों में मंत्रि-परिषद् के अध्यक्ष का पद सोवियत राज्य में सब शक्ति का केन्द्र बन गया। स्टालिन के अपने प्रभावशाली व्यक्तित्व के अतिरिक्त इसका एक कारण यह भी था कि स्टालिन केवल मंत्रि परिषद् का अध्यक्ष ही नहीं था वह कम्युनिस्ट पार्टी का नेता, आर्थिक परिषद का अध्यक्ष तथा पार्टी और सरकार में अनेकों महत्वपूर्ण पदों पर आसीन था। वह तमाम सोवियत शासन प्रणाली का केन्द्र बन गया। मंत्रि परिषद् का अध्यक्ष होने के नाते वह शासन संचालन का नियंत्रण करता था। प्रेजिडियम का सदस्य होने के नाते वह यह निर्धारित करता था कि सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत कौन कौन सी विधियाँ अन्तर्ग्रहित (adopt) करेगी, पोलिट ब्यूरो का सदस्य होने के नाते वह सोवियत राज्य के लिये नीति निर्धारण करता था और आर्थिक परिषद का अध्यक्ष होने के नाते वह सम्पूर्ण आर्थिक प्रणाली एवम् समाजवादी पुनर्निर्माण कार्यों को नियमित करता था। यदि बाहर वाले उसे सोवियत राज्य का सर्वसर्वा अथवा एकाधिपति (dictator) कहने लगें तो इसमें आश्चर्य की क्या बात। अब तो स्वयं साम्यवादी नेता—न केवल सोवियत संघ में बल्कि भारत, चीन तथा अन्य देशों में भी—यह स्वीकार करने लगे हैं कि अपने जीवन के अन्तिम दस-बारह वर्षों में अथवा अपनी मंत्रि-परिषद् की

अध्यक्षता के काल में स्टालिन रूस का अधिनायक रहा।

इसमें सन्देह नहीं कि केवल मंत्रि-परिषद की अध्यक्षता का पद इतना महत्त्वपूर्ण अथवा प्रभावशाली नहीं है। अध्यक्ष अथवा प्रधान मंत्री के विशेषाधिकारों में तो मंत्रि-परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करना इसके निर्णयों अध्यादेशों तथा अन्य आदेशों पर हस्ताक्षर करना, मंत्रियों के आदेशों को स्थगित करना तथा मंत्रि-परिषद् के कार्य का निरीक्षण (guide) करना ही प्रमुख है। स्टालिन की अनुपम शक्ति तथा सम्मान का कारण तो स्वयं उसका अपना व्यक्तिगत चरित्र तथा प्रभाव था। यह उल्लेखनीय है कि स्टालिन की मृत्यु के पश्चात् सोवियत संघ में इस व्यक्तिमूलक-नेतृत्व (personal leadership) की कड़ी निन्दा हो रही है और उसके स्थान पर सामूहिक नेतृत्व (collective leadership) का गान गाया जा रहा है। अभी तो सोवियत संघ में कोई ऐसा नेता दृष्टिगोचर नहीं होता जो स्टालिन का स्थान तथा उसकी सत्ता ग्रहण कर सके। अतः सामूहिक नेतृत्व का सिद्धान्त ही परिस्थितिनुकूल लगता है। परन्तु यह कब तक चल सकेगा, यह कहना कठिन है। यदि निकट भविष्य में स्टालिन की टक्कर का कोई नेता उत्पन्न हो जाता है तो सोवियत संवैधानिक यंत्र उसको स्टालिन के समान अधिनायक अथवा सर्वसर्वा बनाने से रोक सकेगा, इसमें संदेह है।

मंत्रालय मण्डल Collegium of the Ministry

मंत्रि-परिषद् के प्रत्येक विभाग अथवा मंत्रालय में एक मण्डल (Collegium) होता है जिसमें मंत्रालय का अध्यक्ष अथवा मंत्री, उसके आधीन उपमंत्रि (deputies) तथा अन्य महत्त्वपूर्ण कर्मचारी होते हैं। इस मण्डल में लगभग ५ से लेकर ९ तक सदस्य होते हैं। इसकी बैठकें प्रायः बार बार होती रहती हैं जिनमें प्रशासन सम्बन्धी बातों पर विचार विमर्श कर निर्णय किये जाते हैं। परन्तु मण्डल की स्थिति लगभग परामर्शदात्री है। विभाग के मंत्री को इसके निर्णय स्वीकार करना अनिवार्य नहीं है। यदि वह उनसे सहमत न हो तो सहज ही में उनकी उपेक्षा कर सकता है। परन्तु मंडल और मंत्री के मतभेद होने पर मण्डल को यह अधिकार है कि वह कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति या मंत्रि-परिषद को अपील कर सके।

मंत्री की स्थिति

मंत्री की स्थिति के सम्बन्ध में भी कुछ शब्द कहने आवश्यक हैं। सोवियत राजनैतिक विचारधारा में मंत्रि के सम्बन्ध में यह धारणा है कि मंत्री एक जनसेवक है, वह लैनिन का शिष्य, स्टालिन का सहायक तथा अपने विभाग का संचालक है। अपने विभाग के कुशल शासन तथा प्रबन्ध के लिये वह उत्तरदायी है। वही इसका मुख्य प्रबन्धकर्त्ता

तथा सर्वोच्च शासक होता है। इस नाते प्रचलित कानूनों तथा मंत्रि-परिषद् के अध्यादेशों के अनुसार तथा उनके आधार पर उसे अपने विभाग के अधिकारक्षेत्र की सीमा के अन्दर आदेश तथा निर्देश जारी करने का भी अधिकार है। अपने द्वारा जारी किये गये आदेशों तथा निर्देशों के कार्यान्वित होने का भी वह निरीक्षण करता है। अपने कार्यों के लिये वह न केवल सर्वोच्च सोवियत बल्कि मंत्रि-परिषद के समक्ष भी उत्तरदायी है।

मंत्रि-परिषद् के अधिकार और कार्य

संविधान में मंत्रि-परिषद को सोवियत राज्य की सर्वोच्च कार्यकारिणी एवं प्रशासी शक्ति माना गया है। इसके अधिकार एवम् कार्यों की व्याख्या संविधान की धारा ६८ में की गयी है जिसके अनुसार मंत्रि-परिषद के अधिकार निम्नलिखित हैं :—(१) अखिल संघीय तथा संघीय गणराज्य विभागों एवम् अपने आधीन संगठित अन्य समितियों तथा संस्थाओं के कार्यों का निर्देशन व संयोजन (direction and coordination) करना। (२) राष्ट्रीय आर्थिक योजना एवम् राजकीय बजट के कार्यवाहन (execution) तथा देश की मुद्रा एवम साख-पद्धति को सुदृढ़ बनाने के लिये युक्तियाँ अपनाना। (३) सार्वजनिक व्यवस्था, राजकीय हितों की रक्षा एवम् नागरिकों के अधिकारों के अभिरक्षण के हेतु युक्तियाँ (measures) अपनाना। (४) सोवियत संघ के अन्य राष्ट्रों से सम्बन्धों का सामान्य निरीक्षण (general supervision) तथा निर्देशन करना। (५) राज्य की सशस्त्र सेनाओं का संगठन और विकास। (६) आर्थिक, सांस्कृतिक तथा सुरक्षा सम्बन्धी विषयों के कुशल प्रशासन के लिये आवश्यकता होने पर मंत्रिपरिषद से सम्बद्ध (attached) विशिष्ट समितियों तथा अन्य प्रशासकीय-संस्थाओं (chief administrations) का निर्माण करना।

इस प्रकार मंत्रि-परिषद सोवियत संघ की मुख्य कार्यकारिणी समिति है। सोवियत संघ की विधियों को लागू करना तथा उनके अनुसार देश का प्रशासन करना, राज्य शासन के लिये सब आवश्यक युक्तियाँ अपना तथा प्रचलित विधियों को लागू करना तथा उनके आधार पर आदेश निर्देश जारी करना मंत्रि-परिषद् के प्रमुख कार्यों में से हैं। इसके निर्णय तथा आदेश सम्पूर्ण सोवियत राज्य के लिये मान्य होते हैं कोई उनका उल्लंघन नहीं कर सकता। संघीय सरकार के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत सोवियत शासन की प्रत्येक शाखा को यह नियमित तथा निर्देशित करती है। मंत्रि-परिषद को यह अधिकार है कि अपने मंत्रियों के निर्णयों अथवा आदेशों को रद्द (abrogate) कर सके तथा यह संघातरित गण-

राज्यों की मंत्रि-परिषद के निर्णयों तथा आदेशों को भी निलम्बित (suspend) कर सकती है विशेषकर उन निर्णयों एवम् आदेशों को जिनका सम्बन्ध आर्थिक व्यवस्था तथा प्रशासन के उस भाग से होता है जो कि सोवियत संघ के अधिकार क्षेत्र में आते हैं। संघीय मंत्रि-परिषद के आदेश तथा निर्णय संघातरित गणराज्यों की मंत्रि-परिषद् के आदेशों तथा निर्णयां से प्रधान तथा उच्च होते हैं और यदि दोनों में संघर्ष (conflict) हो जाये तो सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम को अधिकार है कि संघातंरित गणराज्यों की मंत्रि-परिषद के निर्णयों को अभिनिषेध कर सके।

विधायी अधिकार

मंत्रि-परिषद् के अधिकार क्षेत्र में अनेकों विषय आ जाते हैं। संविधान की धारा १४ में संघीय सरकार को जो अधिकार दिये गये हैं उनके उपयोग में सर्वोच्च सोवियत तथा उसके प्रेजिडियम के साथ-साथ मंत्रि-परिषद भी भागी होती है। यह कहा जा चुका है कि मुख्य रूप से मंत्रि-परिषद् एक कार्यकारिणी तथा प्रशासकीय संस्था है। अतः विधान निर्माण से इसका कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं हो सकता है परन्तु परोक्ष रूप से निश्चय ही मंत्रिपरिषद विधान निर्माण कार्य में महत्वपूर्ण भाग लेती है। इसके द्वारा जारी किये गये आदेश-निर्देश सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित कानूनों तथा उसके प्रेजिडियम की आज्ञप्तियों के समान ही होते हैं। उनका वही प्रभाव होता है तथा उनमें वही शक्ति होती है और वह उसी प्रकार समस्त देश में लागू होते हैं जिस प्रकार सर्वोच्च सोवियत के कानून अथवा प्रेजिडियम की आज्ञप्तियाँ। अपने आदेशों तथा नियमों द्वारा मंत्रि परिषद कृषि, उद्योग, यातायात, शिक्षा, सोवियत समाज के लगभग प्रत्येक क्षेत्र को नियमित तथा निर्देशित करती है। टाउस्टर भी इस बात को मानता है सर्वोच्च सोवियत की विधियों अथवा प्रेजिडियम की आज्ञप्तियों और मंत्रि-परिषद के आदेशों तथा निर्णयों में सैद्धान्तिक अन्तर चाहे कुछ भी हो दोनों के प्रभाव में कोई अन्तर नहीं है और वास्तव में यदि मंत्रि-परिषद द्वारा जारी किये गये आदेशों की संख्या (volume) तथा उनके विस्तार (scope) को देखा जाये तो पता चलेगा कि सोवियत शासन प्रणाली में राज्य द्वारा लागू किये जाने वाले, सब के लिये मान्य तथा नागरिकों एवम् सरकार की क्रियाओं को नियमित निर्देशित करने वाले मापदंड (norms) अधिकतर मंत्रिपरिषद द्वारा ही निर्धारित किये जाते हैं।

सर्वोच्च सोवियत के विचारार्थ तथा उसके द्वारा स्वीकृत किये जाने के लिये जो विधेयक तय्यार किये जाते हैं उनमें मंत्रिपरिषद का हाथ महत्वपूर्ण

होता है। इसी प्रकार संघीय सरकार का वार्षिक बजट तय्यार करने में भी मंत्रि-परिषद निर्णायक होती है।

मंत्रि परिषद अपने आदेशों तथा निर्णयों द्वारा मंत्रालयों, समितियों, ब्यूरों, आयोगों, परिषदों तथा अन्य शासकीय संस्थाओं का संगठन करती है, उनको निश्चित कार्य सौंपती है, उनकी कार्यप्रणाली को नियमित एवम् नियंत्रित करती है तथा विभिन्न विभागों में सामञ्जस्यता स्थापित करती है। आर्थिक, सांस्कृतिक तथा सुरक्षा संबंधी विषयों में कुशल प्रशासन के हेतु तथा अपने कार्यों में विशेषज्ञों की सहायता प्राप्ति के हेतु यह विशिष्ट समितियों, आयोगों, परिषदों तथा अन्य संस्थाओं की स्थापना करती है। कृषि, उद्योग तथा उत्पादन सम्बन्धी प्रस्तुत अनेकों योजनाओं का निरीक्षण कर यह उनका अनुमोदन करती है।

प्रशासन संबंधी अधिकार

मंत्रि परिषद सार्वजनिक उत्सवों तथा समारोहों की घोषणा करती है, अनेकों प्रकार के पारितोषक तथा मान्यताओं का संस्थापन करती है, श्रमिकों का वेतन तथा करों की दर निश्चित करती है, सामाजिक बीमे की दरें संपुष्ट करती है, इत्यादि। द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् मंत्रि परिषद के अनेकों आदेश राष्ट्रीय-अर्थ व्यवस्था के पुनर्स्थापन, पुनर्देशावर्तन (repatriation) व्योवृद्धों (veterans) को सहायता इत्यादि विषयों से संबंधित थे।

मंत्रि परिषद का एक महत्वपूर्ण कार्य अखिल संघीय सम्मेलनों तथा परिषदों का आयोजन करना भी रहा है ताकि विशिष्ट विषयों पर सोवियत संघ के विभिन्न क्षेत्रों के विचारों का संघ सरकार को ज्ञान हो सके और विभिन्न क्षेत्र भी परस्पर अपने विचारों का आदान प्रदान कर सकें।

विधान निर्माण तथा प्रशासन सम्बन्धी अधिकारों की भाँति मंत्रि-परिषद के वित्तीय अधिकार भी बड़े व्यापक एवं महत्वपूर्ण हैं। सोवियत संघ का आय-व्यय-लेखा जिसको संक्षिप्त में बजट कहते है मंत्रि परिषद द्वारा ही सर्वोच्च सोवियत में उसकी स्विकृति के लिये प्रस्तुत किया जाता है। राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं को कार्यान्वित करना भी मंत्रि परिषद का ही कर्त्तव्य है। इसके लिये वह आवश्यक युक्तियाँ अपनाती है। वह सोवियत संघ की मुद्रा प्रणाली तथा साख पद्धति को सुदृढ़ बनाने के लिये आवश्यक कार्यवाही करती है। वास्तव में इसके अधिकार क्षेत्र में सम्पूर्ण वित्तीय-प्रशासन आ जाता है।

वित्तीय अधिकार

(१) मंत्रि-परिषद राष्ट्रीय सुरक्षा सम्बन्धी मंत्रालयों—जैसे सैनिक विभाग, विमान उद्योग विभाग, युद्ध सामग्री विभाग इत्यादि—का समन्वय करती है तथा उनमें परस्पर सहयोग स्थापित कराती है; (२) वह

सैनिक अधिकार

राज्य की सेनाओं के संगठन का सामान्य निरीक्षण करती है; (३) उप-सुरक्षा मंत्रि की नियुक्ति करती है; (४) जनरल, एडमिरल, मार्शल तथा अन्य उच्च पदों के लिये सैनिकाधिकारियों की पदोन्नति करती है तथा (५) अन्य देशों से वार्तालाप करने के लिये भेजे जाने वाले सोवियत संघ के सैनिक प्रतिनिधि-मण्डल के संगठन की संपुष्टि करती है।

परराष्ट्र संबंधी अधिकार

परराष्ट्रों से सम्बन्धों के क्षेत्र में भी मंत्रि परिषद् के अधिकार महत्त्वपूर्ण हैं। अन्य राष्ट्रों से सन्धि तथा समझौते करने के लिये वही वार्तालाप करती है, विदेशों में सोवियत संघ के राजदूतों तथा प्रतिनिधियों की नियुक्ति करती है, अन्य राज्यों को मान्यता प्रदान करती है, विदेशी व्यापार का निरीक्षण करती है, आवश्यकता पड़ने पर अन्य देशों के विरुद्ध प्रतिशोधी कार्यवाही (Act of Reprisals) करने का आदेश देती है तथा अन्य प्रकार से सोवियत संघ के विदेशों से सम्बन्धों को नियमित एवम् निमंत्रित कर सोवियत परराष्ट्र नीति को निर्धारित करती है।

सोवियत मंत्रि-परिषद् का उत्तर-दायित्व

संविधान की धारा ६५ में कहा गया है कि "सोवियत संघ की मंत्रि परिषद् सर्वोच्च सोवियत के प्रति और सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्त-काल में सर्वोच्च सोवियत के प्रेज़िडियम के प्रति उत्तरदायी होगी"। इस उत्तरदायित्व का अर्थ है कि मंत्रि अपना कार्य सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्धारित नीति तथा इसके द्वारा निर्मित विधियों के अनुसार ही करेंगे। यदि वह कोई ऐसा कार्य करते हैं या ऐसे निर्णय अथवा आदेश जारी करते हैं जो सोवियत संविधान या राज्य की विधियों के प्रतिकूल हों अथवा उनका उल्लंघन करते हों तो प्रेजिडियम ऐसे कार्यों, आदेशों तथा निर्णयों का खण्डन कर उनको रद्द कर सकता है। इसके अतिरिक्त मंत्रियों द्वारा जारी किये गये निर्णयों तथा आदेशों की सर्वोच्च सोवियत द्वारा संपुष्टि होना आवश्यक है। सर्वोच्च सोवियत का कोई भी सदन किसी भी मंत्री से प्रश्नोत्तर कर सकता है। प्रत्येक प्रश्न का लिखित या मौखिक उत्तर ३ दिन के अन्दर देना प्रत्येक मंत्री के लिये आवश्यक है। यह उल्लेखनीय है कि सोवियत शासन प्रणाली में मंत्रि मण्डल को नियंत्रित करने में दोनों सदनों के अधिकार समान हैं। मंत्रि मण्डल समान रूप से ही दोनों के प्रति उत्तरदायी है।

परन्तु यहाँ पर यह बता देना आवश्यक है कि सोवियत शासन प्रणाली में मंत्रि-मण्डलीय-उत्तरदायित्व का वह अर्थ तथा उसकी वह स्थिति नहीं है जो पाश्चात्य संसदात्मक प्रणालियों में है। इन दोनों में अनेकों मौलिक अन्तर हैं।

सर्वप्रथम तो सोवियत शासन प्रणाली में यह आवश्यक नहीं कि यदि

सर्वोच्च सोवियत मंत्रि परिषद की किसी नीति या कार्यवाही को अस्वीकार कर दे तो मंत्रि-परिषद पदत्याग करे। सर्वोच्च सोवियत द्वारा अविश्वास प्रकट होने पर किसी मंत्रि-परिषद के पदत्याग का आज तक कोई उदाहरण सोवियत संवैधानिक इतिहास में नहीं मिलता। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में प्रेजिडियम मंत्रियों की नियुक्ति तथा पदच्युति करता है परन्तु स्वयं मंत्रि परिषद के अध्यक्ष की सिफारिश पर। वास्तव में सत्य तो यह है कि सोवियत संघ में मंत्रि मण्डल सर्वोच्च सोवियत के निर्णयों से नहीं वरन् पार्टी-संचालक-मण्डल (प्रेजिडियम) के निर्णयों से बनते बिगड़ते हैं। सर्वोच्च सोवियत तो केवल पार्टी-प्रेजिडियम के निर्णयों को संवैधानिक रूप प्रदान करने का यंत्र मात्र है। वास्तव में पार्टी-प्रेजिडियम के प्रति ही मंत्रि मण्डल उत्तरदायी रहता है और उसी के आदेशों से निर्मित तथा विघटित होता है। अभी हाल ही में मेलेन्कोव का पदच्युत किया जाना और बुलगानिन का मंत्रि परिषद की अध्यक्षता के पद पर आसीन किया जाना इसका एक उदाहरण है। पार्टी-प्रेजिडियम ही वास्तव में यह निर्णय करता है कि कौन व्यक्ति मंत्रि परिषद का अध्यक्ष होगा और कौन कौन इसके सदस्य होंगे। पार्टी-प्रेजिडियम द्वारा निश्चित यह सूचि ही सर्वोच्च सोवियत की स्वीकृति के लिये भेजी जाती है। अतः मंत्रि परिषद के निर्माण में सर्वोच्च सोवियत का केवल नाम मात्र का हाथ होता है। इसी प्रकार मंत्रियों के पद से हटाने के निर्णय भी पार्टी प्रेजिडियम ही करता है यद्यपि औपचारिक रूप से यह निर्णय सर्वोच्च सोवियत का प्रेजिडियम लागू करता है। पार्टी प्रेजिडियम ही देश की नीति निर्धारित करता है और उसे लागू कराने के लिये मंत्रि-मण्डल के सदस्यों का चुनाव करता है। मंत्रि-मण्डल प्रेजिडियम के आदेशानुसार ही अपना कार्य संचालन करते हैं। वास्तव में सर्वोच्च सोवियत स्वयं पार्टी-नेतृ मण्डल के आधीन रहती है। ऐसी स्थिति में मंत्रि-परिषद का सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायित्व सारहीन तथा अर्थहीन लगता है। और यही कारण है कि सर्वोच्च सोवियत द्वारा अविश्वास प्रकट होने पर मंत्रि-परिषद को पद त्याग करना आवश्यक नहीं।

वास्तव में सर्वोच्च सोवियत द्वारा मंत्रि परिषद के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित होने का अवसर ही नहीं आ सकता इसका कारण यह है कि सर्वोच्च सोवियत एक-दलीय है, इसमें कम्युनिस्ट पार्टी का विरोध करने वाली कोई विरोधी पार्टी नहीं है। पाश्चात्य संसदात्मक प्रणालियों में संसद में सरकार का विरोध करने के लिये एक संगठित विरोधी दल होता है। ग्रेट ब्रिटेन में तो विरोधी दल के नेता को सरकारी कोष से २००० पौंड वार्षिक वेतन तक दिया जाता है। यह विरोधी दल सरकार की नीतियों तथा कार्यवाइयों की संसद में

आलोचना करता है और जब कभी संसद में सरकार की पराजय हो जाती है या संसद सरकार के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर देती है तो सरकार को पद त्याग करना पड़ता है और उसके स्थान पर विरोधी दल को अपना मंत्रिमण्डल बनाने का अवसर मिलता है। अतः सरकारी दल सदा विरोधी दल की आलोचनाओं के प्रति जागरूक तथा सतर्क रहता है; संसद के प्रति उसका उत्तरदायित्व इस विरोधी दल की उपस्थिति के कारण वास्तविक तथा प्रभावशाली हो जाता है। परन्तु सोवियत संसद में विरोधी दल के अभाव में मंत्रिमण्डलीय-उत्तरदायित्व का आधार ही समाप्त हो जाता है। जब वहाँ पर मंत्रिपरिषद के पद त्याग करने पर अन्य कोई दल शासन पद ग्रहण करने के लिये है ही नहीं अर्थात् जब सरकार एक ही दल की होती है तो नीति मतभेद के कारण सरकार के पद त्याग करने का प्रश्न ही नहीं उठता। वास्तव में सर्वोच्च सोवियत और मंत्रि परिषद इन दोनों के बीच नीति सम्बंधी मतभेद होने का ही प्रश्न नहीं उठता क्योंकि सर्वोच्च सोवियत के सब सदस्य या तो कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्य हैं या उससे सहानुभूति रखने वाले। किसी अन्य विचारधारा वाले सदस्यों का होना संविधान द्वारा ही वर्जित है। मंत्रि परिषद में कम्युनिस्ट पार्टी के उच्च नेता होते हैं जिनका सर्वोच्च सोवियत पर प्रभुत्व होता है और फिर सर्वोच्च सोवियत और मंत्रि-परिषद दोनों ही पार्टी-प्रेजिडियम के आधीन होते हैं। वह दोनों का ही नियंत्रण एवम् निर्देशन करती है। अतः सर्वोच्च सोवियत और मंत्रि परिषद दोनों के बीच कोई मौलिक मतभेद उत्पन्न होना असम्भव है और इसीलिये कभी कोई ऐसा अवसर आने की सम्भावना नहीं हो सकती जब कि मंत्रि परिषद को सर्वोच्च सोवियत से मतभेद होने के कारण पद त्याग करना पड़े।

विरोधी दल के न होने के कारण सोवित शासन प्रणाली में मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व सामूहिक (collective) नहीं हो सकता। मंत्रिगण व्यक्तिगत रूप से पार्टी प्रेजिडियम के निर्देशानुसार नियुक्त तथा पदच्युत किये जाते हैं। अतः मंत्रियों का उत्तरदायित्व केवल व्यक्तिगत है, यहाँ तक कि मंत्रिपरिषद के अध्यक्ष को भी बिना परिषद का विघटन हुये पदत्याग करने के लिये बाध्य किया जा सकता है।

सोवियत संघ में मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की एक और विशेषता यह है कि पश्चिमी प्रजातंत्रवादी देशों की भाँति वहाँ पर मंत्रि परिषद को सर्वोच्च सोवियत को भंग करने का किसी परिस्थिति में भी कोई अधिकार नहीं है। सर्वोच्च सोवियत का कार्य काल चार वर्ष के लिये निश्चित है और इस से पूर्व वह केवल एक परिस्थिति को छोड़कर, जिसका उल्लेख पहले किया जा चुका है, भंग नहीं की जा सकती।

इन सब बातों से यह सिद्ध होता है कि सोवियत शासन प्रणाली में मंत्रि-मण्डलीय उत्तरदायित्व का सिद्धान्त एक मनोवैज्ञानिक भ्रान्ति (illusion) है। न सर्वोच्च सोवियत और न ही उसका प्रेज़िडियम इस स्थिति में है कि मंत्रि-परिषद के ऊपर नियंत्रण रख सकें। इसका कारण यह है कि जो व्यक्ति मंत्रि-परिषद का निर्माण करते हैं वह पार्टी नेतृमण्डल के प्रमुख सदस्य होने के कारण वास्तव में सर्वोच्च सोवियत के भी निर्माता होते हैं और उसकी नीति तथा कार्यों का निर्देशन करते हैं। ऐसी सभा के प्रति मंत्रि-परिषद का उत्तरदायी होना हास्यजनक लगता है।

उपरोक्त वर्णन से सोवियत मंत्रि-परिषद की कुछ विशेषतायें प्रकट होती हैं जो कि पाश्चात्य संसदात्मक शासन प्रणालियों के मंत्रिमण्डलों से तुलना करने पर विलक्षण प्रतीत होती हैं। (१) सोवियत शासन प्रणाली में यह विशेषता है कि वहाँ ब्रिटिश सम्राट अथवा भारतीय राष्ट्रपति के सादृश्य कोई नाममात्र का राज्याध्यक्ष (head of the state) नहीं पाया जाता। इन देशों में शासन का सम्पूर्ण कार्य इस संवैधानिक राज्याध्यक्ष के नाम पर किया जाता है यद्यपि वास्तविक शासन सत्ता मन्त्रिमण्डल के हाथों में होती है। सोवियत शासन प्रणाली में ऐसा नहीं है।

मंत्रि परिषद की कुछ विशेषतायें

(२) पाश्चात्य संसदात्मक प्रणालियों में मंत्रिमण्डल की नियुक्ति यह संवैधानिक राज्याध्यक्ष ही करता है यद्यपि अपनी इच्छानुसार नहीं। संसद में बहुमत प्राप्त पार्टी के नेता को ही उसे प्रधान मंत्री के पद पर नियुक्त करना होता है और प्रधान मंत्रि द्वारा मंत्रिमण्डल की सूची को उसे अपनी स्वीकृति प्रदान करनी पड़ती है। प्रधानमंत्री तथा मन्त्रिमण्डल की टीम ऐसी होनी चाहिये कि उसे संसद का विश्वास तथा समर्थन प्राप्त हो। परन्तु सोवियत सङ्घ में मंत्रिमंडल के संगठन अथवा निर्माण की पद्धति भिन्न है वहाँ पर मंत्रिमंडल की नियुक्ति किसी संवैधानिक राज्याध्यक्ष द्वारा न हो कर (वहाँ कोई ऐसा पदाधिकारी है ही नहीं) स्वयं संसद द्वारा होती है। मंत्रियों के चुनाव में प्रधानमंत्री को अधिक स्वतंत्रता नहीं होती। उसका स्वयं का चुनाव तथा अन्य मंत्रियों की सूचि पार्टी प्रेज़िडियम निर्धारित करता है।

(३) सोवियत शासन प्रणाली में मंत्रि परिषद के अध्यक्ष के वह अधिकार नहीं होते जो पाश्चात्य संसदात्मक प्रणालियों में प्रधान मन्त्री के होते हैं।

(४) सोवियत मन्त्रि परिषद में दो प्रकार के मंत्रालय होते हैं—अखिल सङ्घीय और सङ्घी-गणराज्य-मन्त्रालय। ऐसा किसी अन्य देश में नहीं पाया जाता।

(५) सोवियत शासन प्रणाली में मंत्रिमंडलीय उत्तरदायित्व की जो स्थिति है वह भी पाश्चात्य संसदात्मक प्रणालियों से बहुत भिन्न है। वास्तव में

सोवियत सङ्घ में तो मंत्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व केवल संविधान के पृष्ठों में ही है, व्यवहार तथा अभ्यास में नहीं।

(६) सोवियत संघ एक-दलीय राज्य है। अतः वहाँ के संसद में विरोधी दल के होने का प्रश्न ही नहीं उठता। इसका जो प्रभाव मन्त्रिमण्डल की स्थिति पर होता है उसके बारे में पहिले ही वर्णन किया जा चुका है।

टाउस्टर तथा अन्य टीकाकारों का मत है कि मंत्रिपरिषद को जो अधिकार दिये गये थे उनका इसने पूर्ण रूप से सफलता पूर्वक प्रयोग किया है और अपने कार्यों को बड़ी कुशलतापूर्वक सम्पन्न किया है। यह सोवियत शासन प्रणाली का एक निरन्तर कार्यशील तथा विधान निर्माण एवम् प्रशासन दोनों क्षेत्रों में एक अत्यन्त शक्तिशाली अंग है। वित्तीय एवम् आर्थिक क्षेत्रों में भी इसके अधिकार बड़े व्यापक एवम् महत्वपूर्ण हैं। विदेशी नीति निर्धारित करने में तो यह और भी अधिक स्वतंत्र तथा महत्वपूर्ण है। परन्तु जैसा कि बार बार कहा गया है सोवियत शासन प्रणाली में सम्पूर्ण राजनैतिक शक्ति शासन अंगों में निहित न होकर पार्टी नेतृमंडल में ही केन्द्रित है। पार्टी की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति और विशेषकर इस समिति का प्रेजिडियम ही सब शासन के अंगों को नियमित तथा निर्देशित करता है। उन सब को प्रेजिडियम द्वारा निर्धारित नीति के अनुसार ही अपना कार्य करना होता है। मंत्रिपरिषद भी इस नियंत्रण से मुक्त नहीं है।

सोवियत शासन प्रणाली में मंत्रिपरिषद का स्थान

३० जून १९४१ को एक राजकीय-सुरक्षा समिति की स्थापना की गई थी। यह समिति एक प्रकार से युद्ध-संचालक मंत्रिमंडल (War cabinet) थी। इसका निर्माण सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम, पार्टी की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति तथा मंत्रिपरिषद की एक संयुक्त आज्ञप्ति द्वारा किया गया था। इसके निर्माण का कारण यह था कि २२ जून १९४१ को सोवियत संघ पर नाज़ी आक्रमण ने एक संकटमय स्थिति उत्पन्न कर दी थी। युद्ध का शीघ्रता एवम् कुशलतापूर्वक संचालन करने के लिये यह आवश्यक समझा गया कि राज्य की सम्पूर्ण शक्ति एक छोटी सी समिति में केन्द्रित कर दी जाय। राजकीय सुरक्षा समिति ही वह समिति थी जिसको सोवियत राज्य की सम्पूर्ण शक्ति अर्पित कर दी गयी। आरम्भ में इस समिति में केवल ५ सदस्य थे परन्तु कुछ समय पश्चात् उनकी संख्या बढ़ा कर ८ कर दी गयी। परन्तु १९४५ में युद्ध समाप्त हो जाने पर इस समिति का भी अन्त कर दिया गया और इसके कार्य मंत्रि-परिषद को हस्तान्तरित कर दिये गये।

अध्याय ७

सोवियत न्यायपालिका

सोवियत संघ में न्यायपालिका के संगठन तथा उसके कार्यों के बारे में जो धारणा है वह पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी न्याय-दर्शनों से मौलिक रूप से भिन्न है। (सोवियत न्यायज्ञों (jurists) का मत है कि पाश्चात्य पूँजीवादी देशों में न्यायपालिका पर श्रमजीवी वर्गों के हाथों में क्रान्तिकारी श्रमिकों तथा किसानों का दमन करने तथा उन पर अत्याचार करने का एक साधन मात्र है। संयुक्त राज्य अमेरिका में तो न्यायपालिका संसद को संविधान की परिधियों के अन्दर सीमित रखने के बहाने उसको कोई मौलिक सुधार करने से रोकती है और इस प्रकार प्रगति के मार्ग में बाधक है।) निस्सन्देह सोवियत राजनीतिक विचारधारा में भी न्यायपालिका को राज्य के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये एक सहायक अंग माना गया है। चूँकि सोवियत राज्य वर्गहीन है, वहाँ पर पूंजीपतियों एवम् श्रमिकों का भेद मिट जाने से सामाजिक अथवा आर्थिक शोषण नहीं रहा है और सर्वहारा वर्ग की प्रभुता स्थापित हो गई है अतः न्यायपालिका भी व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका की भाँति सोवियत राज्य में साम्यवाद को सुदृढ़ बनाने तथा क्रान्ति-विरोधी अर्थात पूँजीवादी तत्वों का विनाश करने का एक साधन मात्र समझी जाती है। (१६ अगस्त १६३८ को सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत ने न्यायपालिका संबंधी एक कानून पारित किया जिसके अनुच्छेद २ और ३ में न्यायपालिका के कर्तव्यों की व्याख्या की गई थी। इसमें न्यायपालिका के ३ कर्तव्य बताये गये :—)

(१) सोवियत संघ, संघांतरित गणराज्य तथा स्वायत्त गणराज्यों के संविधानों द्वारा स्थापित सामाजिक तथा राजकीय ढांचे एवं समाजवादी आर्थिक प्रणाली तथा समाजवादी सम्पत्ति की प्रत्येक अतिक्रमण (encroachment) से रक्षा करना।

(२) सोवियत संघ, संघांतरित गणराज्य तथा स्वायत्त गणराज्यों के संविधानों द्वारा सोवियत संघ के नागरिकों को प्रदत्त अधिकारों तथा उनके हितों की रक्षा करना।

(३) राजकीय संस्थाओं, सहकारी समितियों तथा अन्य सामाजिक संगठनों के अधिकारों तथा कानून द्वारा अधिरक्षित (protected) हितों की रक्षा करना; साथ साथ यह भी कहा गया है कि सोवियत संघ में न्याय का उद्देश्य प्रत्येक

संस्था, संगठन, कर्मचारी तथा सोवियत संघ के नागरिक को कानूनों का अक्षरशः पालन करने के लिये बाध्य करना है।

वास्तव में सोवियत राजनीतिक विचारधारा में न्यायपालिका को सरकार का एक स्वतंत्र अंग न मानकर उसका एक सहायक अंग माना गया है। आरम्भ से ही उसके दो परमोद्देश्य रहे हैं : (१) भूतपूर्व प्रभुसत्ता सम्पन्न वर्गों का दमन करना और (२) राज्य में साम्यवाद की स्थापना तथा उसको सुदृढ़ बनाने में सहायता करना। "एक जन-न्यायाधीश की टिप्पणियाँ" (Notes of a People's Judge) में ईवानोव (Ivanov) लिखता है कि "अपने प्रत्येक कार्य द्वारा न्यायालय सोवियत संघ के नागरिकों को मातृभूमि तथा समाजवाद के प्रति आस्था एवं निष्ठा रखने, सोवियत कानूनों का पूर्णरूप से पालन करने, समाजवादी सम्पत्ति की देख-रेख करने, श्रमिकों को अनुशासनबद्ध करने, अपने नागरिक तथा राजकीय कर्तव्यों को पूरा करने तथा समाजवादी आचार-व्यवहार के नियमों का आदर करने की शिक्षा देता है"। एक भूतपूर्व न्याय-मंत्रि रिचकोव (N. M. Rychkov) ने तो १६३८ में यहाँ तक लिखा कि "अक्तूबर की समाजवादी क्रान्ति की रक्षा करने तथा समाजवादी निर्माण कार्य को सुदृढ़ करने के कार्य में सोवियत न्यायपालिका श्रमिक वर्ग के अधिनायकत्व का एक तेज और महत्वपूर्ण अस्त्र है। अतः प्रत्येक न्यायिक अधिकारी, स्थानीय पार्टी तथा सोवियत अंग का कर्तव्य है कि न्यायालयों का उचित रूप से संगठन करे, इनकी कार्य-प्रणाली को सुधार कर अधिक कुशल बनाये तथा उनके लिये नये, ईमानदार, समाजवाद के प्रति निष्ठा रखने वाले पार्टी तथा गैर पार्टी बोल्शेविकों का चुनाव कर उनको प्रोत्साहन दें"।

इसी प्रकार सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय की दसवीं वर्षगांठ पर आयोजित समारोह में बोलते हुये सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम के एक भूतपूर्व अध्यक्ष कालिनिन ने कहा कि "सर्वोच्च न्यायालय पार्टी की केन्द्रीय समिति तथा सोवियत संघ की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के निरीक्षण में ही कार्य करता है। इसके निर्णय पूर्ण रूप से पार्टी नीति के अनुकूल होते हैं"। अपने व्याख्यान में उसने जन-न्यायाधीश (People's Judge), प्रादेशिक न्यायवादी (District Procurator) तथा जन-विमर्शाधिकारियों (People's Investigators) को आर्थिक प्रणाली तथा जन-चेतना में पूँजीवादी तत्वों के अवशेषों को पराजित करने के संघर्ष में पार्टी के सबसे महत्त्वपूर्ण साधन बताया। आगे चलकर उसने कहा कि "यदि एक न्यायाधीश पक्का मार्क्सवादी है, द्वन्दवादी (dialectician) है, एक अनुभवी कार्यकर्ता है,

एक सभ्य तथा शिक्षित मनुष्य है तो वह निश्चित रूप से कहा जा सकता है कि उसके निर्णयों में से ९९ प्रतिशत का निश्चित राजनैतिक प्रभाव होगा। उसके निर्णय सोवियत कानूनों तथा पार्टी के आदेशों निर्देशों का प्रचार करने के सबसे अच्छे माध्यम होंगे, परन्तु यदि न्यायाधीश कट्टर साम्यवादी नहीं है, यदि उसे पार्टी निर्णयों का ज्ञान नहीं है, यदि वह पार्टी निर्णयों के पक्ष में बल-पूर्वक संघर्ष नहीं कर सकता, या वह स्थानीय संगठनों के चंगुल में फंस जाता है तो वह निरर्थक है, वह किसी काम का नहीं है।"

(सोवियत न्यायज्ञों तथा न्यायाधीशों की उपरोक्त टिप्पणियों से यह स्पष्ट रूप से सिद्ध हो जाता है कि सोवियत संघ में न्यायपालिका राज्य का एक स्वतंत्र अंग न होकर पार्टी के आधीन तथा सरकार का एक सहायक अंग है। पार्टी उद्देश्यों की प्राप्ति में सहायता देना उसका परम लक्ष्य है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि सोवियत संघ में न्याय की धारणा वैधानिक न होकर राजनैतिक है। यही कारण है कि संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति सोवियत सङ्घ में न्यायपालिका की सर्वोपरिता का सिद्धांत नहीं पाया जाता, न ही वहाँ संविधान तथा कानूनों की व्याख्या करने तथा उनको लागू करने के कार्य न्याय-पालिका को सौंपे गये हैं। यह कार्य प्रेजिडियम करता है जो कि सर्वोच्च सोवियत की ही एक स्थायी समिति है। और यह ठीक भी है क्योंकि सोवियत शासन प्रणाली संसदीय-सर्वोपरिता के सिद्धान्त पर आधारित है।)

न्यायपालिका का संगठन

(सोवियत सङ्घ में न्यायपालिका का सङ्गठन तीन मूलभूत सिद्धान्तों के आधार पर किया गया है: प्रथम, साधारण जनता की न्यायालयों तक सरलता से पहुँच हो सके अर्थात न्यायालयों की कार्यपद्धति बहुत सरल हो; द्वितीय, न्यायालयों का सङ्गठन प्रजातन्त्रवादी हो अर्थात उनके न्यायाधीश जनता द्वारा निर्वाचित हों और जनता को उन्हें वापस बुलाने (recall) का भी अधिकार हो। तृतीय, मुक-दमों की सुनवाई तथा उनका निर्णय करने में सार्वजनिक न्यायाधीश सहायक (people's assessors) भी भाग लें।)

सोवियत न्यायपालिका के सङ्गठन में सर्वोच्च स्थान 'सोवियत सङ्घ की सुप्रीम-कोर्ट' का और सब से निम्न जन-न्यायालयों (People's Courts) का है। इन दोनों के मध्य संघांतरित गणराज्यों तथा स्वायत्त गणराज्यों के सर्वोच्च न्या-यालय, प्रदेशों (territories), क्षेत्रों (regions) तथा स्वायत्त क्षेत्रों के न्याया-लय स्थित हैं। इनके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत द्वारा कुछ विशिष्ट न्यायालयों

(Special Courts) की भी स्थापना की गई है।[1] सोवियत सङ्घ में कानून और न्याय सङ्घ सरकार के अधिकार-क्षेत्र के विषय हैं। अतः सङ्घीय सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार दिया गया है कि वह न्याय-प्रणाली, न्यायिक कार्य-विधि तथा दीवानी व फौजदारी विधि संहिता (civil and criminal codes) सम्बन्धी नियम बनाये। स्वयं संविधान में सोवियत सङ्घ, संघांतरित गणराज्यों तथा प्रशासकीय इकाइयों में न्यायपालिका सङ्गठन की रूपरेखा निर्धारित कर दी गई है। अतः सम्पूर्ण राज्य के न्यायपालिका सङ्गठन में एकता एवं समानता पाई जाती है।

सोवियत सङ्घ का सर्वोच्च न्यायालय

सोवियत सङ्घ का सर्वोच्च न्यायालय जिसे अंग्रेजी में सुप्रीम-कोर्ट कहते हैं सोवियत राज्य की न्यायिक व्यवस्था का सर्वोपरि अङ्ग है। इसके न्यायाधीशों का निर्वाचन ५ वर्ष के लिए स्वयं सोवियत सङ्घ की सर्वोच्च सोवियत करती है। उनको अपने ५ वर्ष की अवधि के पूर्व केवल उसी दशा में पदच्युत किया जा सकता है जबकि सर्वोच्च सोवियत की सहमति से महान्यायवादी (Procurator General) ने उनके विरुद्ध फौजदारी कार्रवाई कर रखी हो। वर्तमान सर्वोच्च-न्यायालय सर्वोच्च सोवियत के ६ मार्च से १२ मार्च १६५१ तक होने वाले अधिवेशन में चुना गया था। इसमें ७६ न्यायाधीश तथा ३५ न्यायाधीश-सहायक (assessors) चुने गये थे।

न्यायाधीशों के लिये किसी कानूनी योग्यता का होना अनिवार्य नहीं है। परन्तु यह स्वाभाविक ही है कि जिन व्यक्तियों में न्यूनतम कानूनी योग्यता अथवा कानूनी अनुभव नहीं होता उन्हें न्यायाधीश के पद के लिये निर्वाचित करना पसन्द नहीं किया जाता।

सर्वोच्च न्यायालय में एक अध्यक्ष होता है, कुछ उपाध्यक्ष तथा न्यायाधीश एवम् न्यायाधीश-सहायक। कार्य-संचालन के लिये इसके पाँच विभाजन (divisions) किये गये हैं: (१) फौजदारी, (२) दीवानी, (३) सैनिक, (४) रेल-यातायात संबंधी, तथा (५) जल-यातायात सम्बंधी। प्रत्येक विभाजन अथवा मण्डल (collegia) के अधिकार प्रारम्भिक भी हैं और अपील सुनने के भी। जब कोई मण्डल प्रारंभिक न्यायालय के रूप में बैठता है तब उसमें एक सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश तथा २ जन न्यायाधीश-सहायक होते हैं। परन्तु जब वह किसी मुकदमें में निम्न

1. See Art. 102 which states, "In the U. S. S. R. Justice is administered by the Supreme Court of the U. S. S. R., the supreme courts of the Union Republics, the courts of the Territories, Regions, Autonomous Republics, Autonomous Regions and Areas, the Special Courts of the U. S. S. R., established by decision of the Supreme Soviet of the U. S. S. R., and the People's Courts."

कोटि के न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध आवेदन (appeal) की सुनवाई करता है तो उसमें ३ न्यायाधीश होते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय के अध्यक्ष (जिसको मुख्य न्यायाधीश भी कह सकते हैं) को यह अधिकार है कि वह किसी भी मुकदमे में किसी भी मण्डल (collegia) की अध्यक्षता ग्रहण कर सके। उसको यह भी अधिकार है कि सर्वोच्च न्यायालय के किसी मण्डल अथवा संघातरित गणराज्यों के किसी न्यायालय के विचारार्थ किसी भी मुकदमे को संघीय सर्वोच्च न्यायालय की पूर्ण सभा (full plenum) के समक्ष निर्णयार्थ प्रस्तुत किये जाने का आदेश दे सके। सर्वोच्च न्यायालय की पूर्ण सभा की बैठक दो महीने में कम से कम एक बार अवश्य बुलाई जाती है। इस बैठक में न्यायालय के मण्डलों के उन निर्णयों तथा आदेशों (rulings) पर विचार किया जाता है जो कि न्यायालय के मुख्य-न्यायाधीश अथवा सोवियत सङ्घ के महान्यायवादी द्वारा पुनर्विचारार्थ इसके समक्ष प्रस्तुत किये जायें। इस बैठक में न्यायालय की कार्यविधि के बारे में भी अनुदेश निर्देश जारी किये जाते हैं।

जैसा कि ऊपर संकेत किया जा चुका है सर्वोच्च न्यायालय सोवियत सङ्घ की न्याय प्रणाली के शिखर (apex) पर स्थित है। अतः इसको सोवियत सङ्घ तथा संघातरित गणराज्यों की सम्पूर्ण न्याय-व्यवस्था की देख रेख तथा निरीक्षण करने का कार्य सौंपा गया है। दीवानी और फौजदारी दोनों ही प्रकार के मुकदमों में इसके अधिकार प्रारम्भिक (original) और पुनर्विचारक (appellate) दोनों प्रकार के हैं। इसके प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र में दीवानी तथा फौजदारी के केवल बहुत गम्भीर तथा महत्वपूर्ण अखिल-सङ्घीय मामले आते हैं जैसे क्रांति-विरोधी कार्य या समाजवादी सम्पत्ति को क्षति पहुँचाना। ऐसे मामले कानून द्वारा सीमित कर दिये गये हैं।

सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार और कार्य

सर्वोच्च न्यायालय का अधिकांश समय निम्न कोटि के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध की गई अपीलों को सुनने में ही बीतता है। अगर वादी या प्रतिवादी में से कोई भी अपील न करे तब भी सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश या सोवियत संघ का महान्यायवादी (Procurator General) किसी भी निम्न कोटि के न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत मामले को सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय के विचारार्थ प्रस्तुत कर सकता है। इस प्रकार किसी भी न्यायालय के निर्णय पर सर्वोच्च न्यायालय अपनी इच्छा से भी पुनर्विचार कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय संघातरित गणराज्यों के सर्वोच्च तथा अन्य न्यायालयों तथा सोवियत

संघ के विशिष्ट न्यायालयों (special courts) के निर्णयों के विरुद्ध किये गये आवेदन पत्रों पर पुनर्विचार कर उनपर अन्तिम निर्णय देता है। परन्तु सर्वोच्च न्यायालय के एक मण्डल (collegia) के निर्णय के विरुद्ध भी सम्पूर्ण न्यायालय में पुनर्विचार किया जा सकता है।

सर्वोच्च न्यायालय सरकारी कर्मचारियों द्वारा अपने कर्तव्यों का पालन करते हुये किये गये अपराधों का निर्णय करता है। यह संघातरित गणराज्यों के बीच पारस्परिक अन्तर्द्वन्दों (conflicts) से संबंधित मुकदमों की भी सुनवाई करती है तथा उच्च श्रेणी (rank) के सैनिक अधिकारी भी इसके अधिकार क्षेत्र में आ जाते हैं।

इनके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय के और कोई न्यायिक कार्य नहीं हैं। वह कानूनों की व्याख्या कर अपना मत प्रकट कर सकता है परन्तु इसका मत बाध्य नहीं है। वह कानूनी न होकर केवल एक परामर्श दात्री होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की भाँति इसको न्यायिक समीक्षा (Judicial Review) का अधिकार नहीं है अर्थात सोवियत संघ तथा संघातंरित गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियत तथा उनके प्रेजिडियम द्वारा बनायी गयी विधियों की वैधानिकता (constitutionality) का परीक्षण करने का इसको अधिकार नहीं है। इसी प्रकार यह मंत्रि-परिषद के निर्णयों तथा आदेशों को भी संविधान के प्रतिकूल होने पर भी असंवैधानिक अथवा अवैध घोषित नहीं कर सकता। इसके विपरीत मंत्रि परिषद अपने न्याय मंत्री द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के कार्य संचालन का निरीक्षण करती है और समय समय पर अपने आदेशों द्वारा न्यायपालिका के सङ्गठन में परिवर्तन करती रहती है। जब सर्वोच्च न्यायालय किसी मुकदमे में की गई अपील की सुनवाई कर रहा हो तब न्याय-मंत्री स्वयं सर्वोच्च न्यायालय की बैठक में एक नियमित सदस्य की भांति भाग ले सकता है। निश्चय ही इस से न्यायपालिका की स्वतंत्रता को आघात पहुँचता है। टाउस्टर का कथन है कि बहुत कुछ सम्भावना इस बात की है कि सर्वोच्च न्यायालय अपने निर्णयों द्वारा केवल पार्टी-स्वीकृत मंत्रि-परिषद के निर्णयों को वैधानिक मान्यता देता है। पोलिन्सकी (Poliansky) भी इस विचार से सहमत है और वह लिखता है कि "यह स्पष्ट है कि न्यायाधीशों की स्वतंत्रता उन्हें राजनीतिक आदेशों तथा निर्देशों का पालन करने से मुक्त नहीं कर देती"।

यह उल्लेखनीय है कि सोवियत संघ में संघीय धरातल पर सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त अन्य कोई न्यायालय नहीं है। केवल कुछ विशिष्ट न्यायालयों

(Special Courts) की स्थापना सर्वोच्च सोवियत द्वारा की गई है। इनका अधिकार क्षेत्र भी तमाम सोवियत राज्य है। यह विशिष्ट न्यायालय दो प्रकार के हैं: (१) सैनिक न्यायालय तथा (२) विभागीय न्यायालय (line courts) जिनका सम्बन्ध (अ) रेल-यातायात तथा (ब) जलमार्ग-यातायात से है। इन तीनों के ऊपर सर्वोच्च न्यायालयों में इन्हीं नामों के विभाजन (divisions) हैं जहाँ कि इनके विरुद्ध अपील की जा सकती है। कार्पिस्की लिखता है कि "विशेष सैनिक न्यायालय सोवियत संघ की सैनिक शक्ति तथा सैनिक अनुशासन को सुदृढ़ बनाने के लिये आवश्यक हैं। और विशेष रेल तथा जल यातायात न्यायालय इन विभागों की विशेष परिस्थितियों के कारण आवश्यक हैं"।

विशिष्ट संघीय न्यायालय

सर्वोच्च न्यायालय की भाँति सोवियत संघ के विशेष न्यायालय भी ५ वर्ष के लिये सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। सर्वोच्च सोवियत को किसी भी प्रकार के विशेष न्यायालयों की स्थापना करने का अधिकार है और वह इनको कोई भी अधिकार, जो वह उचित समझती हो, दे सकती है। इन सब न्यायालयों में न्यायालय के एक नियमित न्यायाधीश के संग दो जन-न्यायाधीश सहायक भी बैठते हैं। केवल कुछ मामले ऐसे हैं जिनमें विशेष कानून द्वारा केवल न्यायालय के ३ नियमित न्यायाधीशों के बैठने की व्यवस्था की गई है। विशेष सैनिक न्यायालय सैनिक क्षेत्रों, रण क्षेत्रों तथा अन्य सैनिक अथवा नौसैनिक केन्द्रों, प्रधान कार्यालयों, तथा संस्थाओं में स्थापित किये जा सकते हैं। इसी प्रकार रेल तथा जल यातायात न्यायालय रेलमार्गों तथा जलमार्गों के समीप संस्थापित किये जा सकते हैं।

विशेष-न्यायालयों के अधिकार और कार्य निश्चित करना संविधान में सर्वोच्च सोवियत पर छोड़ दिया गया है। इस समय स्थिति यह है कि सैनिक न्यायालय सैनिक-अपराध सम्बन्धी—जैसे सैनिक अधिकारियों अथवा कर्मचारियों द्वारा राज्य अथवा सरकार के विरुद्ध षड़यंत्र, क्रान्ति विरोधी कार्रवाई, इत्यादि—मुकदमों का निर्णय करते हैं। परन्तु ऐसे गम्भीर अपराधों में, जैसे गृहदाह (arson), जासूसी क्रियायें तथा राज्यद्रोह (treason) उनके अधिकार क्षेत्र में न केवल सैनिक कर्मचारी बल्कि नागरिक भी आ जाते हैं।

रेल तथा जल यातायात न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में, वह सब मामले आते हैं जो इन विभागों के कार्य में बाधा उत्पन्न करने के अपराध कहे गये हों जैसे श्रमिकों में अनुशासन के विरुद्ध द्रोह भावना उकसाना या अन्य प्रकार से इनके कार्य संचालन में बाधा पहुँचाना। सर्वोच्च न्यायालय में रेल यातायात तथा जल

मार्ग यातायात के भी दो मण्डल होते है जिनमें इन विशेष न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील की जा सकती है।

सोवियत संघ के संघांतरित गणराज्यों (Union Republics) के न्याय-पालिका-संगठन में सर्वोच्च स्थान उनके सर्वोच्च-न्यायालय का होता है। यह सर्वोच्च न्यायालय संघांतरित गणराज्यों की सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। गणराज्य का सर्वोच्च न्यायालय उस गणराज्य में स्थित सब न्यायालयों के कृत्यों (activities) का निरीक्षण करता है तथा उनके निर्णयों का भी खण्डन (abrogate) कर सकता है। स्वायत्त गणराज्यों (Autonomous Republics), प्रदेशों (Territories), क्षेत्रों (Regions) तथा अन्य स्थानीय न्यायालय भी संघांतरित गणराज्य सर्वोच्च न्यायालय के आधीन होते हैं तथा वह उनके कृत्यों का भी निरीक्षण करता है। निरीक्षण-सत्ता में सोवियत संघ के महान्यायवादी, सोवियत संघ के मुख्य न्यायाधीश, संघांतरित गणराज्य के मुख्य न्यायाधीश तथा न्यायवादी (Procurator) के संघांतरित गणराज्य में स्थित किसी भी निम्न कोटि के न्याया-लय के किसी भी निर्णय के विरुद्ध किये गये आवेदन पर पुनर्विचार (revision) करने का अधिकार भी सम्मिलित है।

संघांतरित गण-राज्यों के सर्वोच्च न्यायालय

संघांतरित गणराज्य के सर्वोच्च न्यायालय में एक अध्यक्ष होता है जिसे उस गणराज्य का मुख्य न्यायाधीश कहा जा सकता है, कई उपाध्यक्ष, सदस्य तथा जनता के न्यायाधीश-सहायक (assessors) होते हैं। इनका निर्वाचन पाँच वर्ष के लिये होता है।

दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के मामलों में इसको प्रारम्भिक तथा पुनर्विचारक दोनों प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु इसको प्रारम्भिक रूप में मुकदमा सुनने का अधिकार केवल विशेष महत्व के मामलों में ही होता है। उदाहरणार्थ वह मामले जिनमें गणराज्य की सर्वोच्च प्रशासकीय संस्थाओं के अधिकारियों के विरुद्ध दोषारोपण किया गया है। अथवा वह मामले जो गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत के प्रेजिडियम, इसके न्यायवादी (procurator), इसके मंत्रि-परिषद के गृह मंत्रि अथवा स्वयं सर्वोच्च न्यायालय की पूर्ण सभा द्वारा इसके समक्ष उपस्थित किये जायें।

प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republic) में भी एक सर्वोच्च न्यायालय होता है जो उस गणराज्य की न्याय प्रणाली का सर्वोच्च अंग होता है। यह स्वायत्त गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पांच वर्ष के लिये निर्वाचित किया जाता है। इसमें एक अध्यक्ष (जिसे उस गणराज्य का मुख्य

न्यायाधीश कह सकते हैं), उपाध्यक्ष तथा सदस्य होते हैं। इसके दो विभाजन (division) होते हैं, एक दीवानी (civil) और दूसरा फौजदारी (criminal)। प्रत्येक में एक न्यायाधीश तथा दो जनता के न्यायाधीश-सहायक (assessors) न्याय कार्य करते हैं परन्तु अपील सुनते समय जनता के न्यायाधीश-सहायक न्याय कार्य में भाग नहीं लेते। उस समय न्यायालय के ३ नियमित न्यायाधीश ही अपील की सुनवाई कर उस पर निर्णय देते हैं।

स्वायत्त गणराज्यों, स्वायत्त प्रदेशों तथा क्षेत्रों के न्यायालय

स्वायत्त गणराज्य के सर्वोच्च न्यायालय द्वारा ही संघांतरित-गणराज्य का सर्वोच्च न्यायालय स्वायत्त गणराज्य में स्थित न्यायालयों का निरीक्षण करता है। इसके अतिरिक्त स्वायत्त प्रदेशों (Autonomous Regions), प्रान्तों (Territories) तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों (National Areas) में भी न्यायालय संगठित किये गये हैं। इन विभिन्न न्यायालयों का निर्वाचन उस भौगोलिक इकाई के श्रमिकों के प्रतिनिधियों की सोवियतों (Soviets Of Working People's Deputies) द्वारा किया जाता है।

स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republic) के सर्वोच्च न्यायालय के दीवानी तथा फौजदारी अधिकार क्षेत्र का कानून द्वारा स्पष्ट उल्लेख कर दिया गया है। गणराज्य के निम्नकोटि के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध की गई अपीलों की भी यह सुनवाई तथा उन पर निर्णय करता है।

प्रान्तीय (Territorial), प्रादेशिक (Regional) तथा क्षेत्रीय (Area) न्यायालयों को भी दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमों में निर्णय करने का अधिकार है। इनके अधिकार भी प्रारम्भिक तथा पुनर्विचारक दोनों प्रकार के हैं। फौजदारी मामलों में केवल महापराधों (जैसे क्रान्ति-विरोधी-अपराध, राज्य शासन के विरुद्ध अपराध, सोवियत संघ की सुरक्षा के विरुद्ध अपराध, समाजवादी सम्पत्ति की चोरी तथा अन्य प्रशासकीय एवम् आर्थिक अपराध) का निर्णय ही प्रारम्भिक रूप में इन न्यायालयों में किया जाता है। दीवानी के मामलों में इनके अधिकार क्षेत्र में राज्य तथा राजकीय संस्थाओं, उद्योगों एवं संगठनों के बीच उत्पन्न हुये मुकदमे आते हैं।

यह न्यायालय अपने भूमाग में स्थित जन-न्यायालयों (people's courts) के निर्णयों के विरुद्ध आवेदन-पत्र (appeals) की भी सुनवाई कर उन पर निर्णय करते हैं। इस प्रकार इनका अधिकार क्षेत्र प्रारम्भिक तथा पुनर्विचारक दोनों प्रकार का है।

सोवियत संघ की न्यायपालिका व्यवस्था में सब से निम्न धरातल पर

जन-न्यायालय अथवा सार्वजनिक-न्यायालय (people's courts) स्थित हैं। यह सब से निम्न कोटि के न्यायालय हैं। इनका अधिकार क्षेत्र दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के मामलों में केवल प्रारम्भिक है। एक क्षेत्र अथवा प्रदेश (Territorial unit) में कितने जन-न्यायालय स्थापित किये जायेंगे यह निश्चित करना संघांतरित गणराज्य (Union Republic) अथवा स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republic) की मंत्रि परिषद् का कार्य है। यह आवश्यक नहीं कि यह भूभाग या उसमें रहने वाली जन संख्या जिसमें जन-न्यायालय स्थापित किये जायें बराबर हों।

सार्वजनिक न्यायालय (People's Courts)

एक जन-न्यायालय में एक न्यायाधीश होता है और दो न्यायाधीश-सहायक (assessors)। इनका निर्वाचन ३ वर्ष के लिये प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा होता है। उस भूभाग में रहने वाला प्रत्येक १८ वर्ष का व्यक्ति मताधिकारी होता है। निर्वाचन गुप्त मतपत्र प्रणाली (secret ballot) द्वारा होता है। उपन्यायाधीश भी चुने जाते हैं जो कि छुट्टियों में न्यायाधीशों के स्थान पर स्थानापन्न करते हैं। न्यायाधीश-सहायक तथा न्यायाधीश के अधिकार समान होते हैं यद्यपि न्यायाधीश ही जन-न्यायालय का अध्यक्ष होता है।

न्यायाधीश के पद पर निर्धारित होने के लिये किसी कानूनी योग्यता का होना अनिवार्य नहीं है परन्तु यह स्वभाविक है कि साधारणतया जिन व्यक्तियों को कानून का ज्ञान नहीं होता उनको निर्वाचन में जनता का समर्थन प्राप्त होने की अधिक सम्भावना नहीं रहती। न्यायाधीशों को चाहिये कि समय समय पर अपने कार्य का विवरण अपने निर्वाचकों को देते रहें। जनता को अपने न्यायाधीशों को प्रत्यावर्तन (recall) अथवा वापस बुलाने का भी अधिकार है।

यह कहा जा चुका है कि इन न्यायालयों का अधिकार क्षेत्र केवल प्रारम्भिक है। परन्तु यह उल्लेखनीय है कि नागरिकों के पारस्परिक झगड़ों तथा अन्य अपराधों से उत्पन्न अधिकतर मुकदमें इन्हीं न्यायालयों द्वारा तय किये जाते हैं। फौजदारी क्षेत्र में निम्नलिखित अपराध वाले मुकदमें जन-न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में आते हैं:—(१) नागरिकों के जीवन, स्वास्थ्य, स्वतंत्रता तथा प्रतिष्ठा के विरुद्ध अपराध जैसे जीवन हत्या, बलात्कार, इत्यादि। (२) सम्पत्ति के विरुद्ध अपराध, जैसे चोरी, धोखेबाजी, डाका इत्यादि। (३) कर्तव्यों के विरुद्ध अपराध (service crimes) जैसे अपनी सत्ता (authority) तथा अधिकारों का दुरुपयोग अथवा अनोपयोग, गबन (embezzlement) इत्यादि। (४) शासन प्रणाली के विरुद्ध अपराध, जैसे निर्वाचन

अधिकार क्षेत्र

संबंधी कानून का उल्लंघन करना, कर न देना, अनिवार्य सैनिक सेवा करने में टालमटोल करना (evasion), कृषि-उपज का निश्चित भाग राज्य को देने में आनाकानी करना, सरकार के आदेशों का उल्लंघन करना इत्यादि।

जन न्यायालयों के दीवानी-क्षेत्राधिकार में आने वाले मुकदमे ऐसे विषयों से सम्बन्धित हैं जैसे सम्पत्ति, श्रमिक कानून, उत्तराधिकार, निर्वाह व्यय (alimony) इत्यादि।

सोवियत संघ का महान्यायवादी

स्थानीय एवम् विभिन्न धरातल के प्रशासनाधिकारियों के अनेकों कार्य एवं निर्णय ऐसे हो सकते हैं जो प्रचलित कानून के प्रतिकूल हों। यह भी हो सकता है कि कानून का अर्थ गलत समझ लिया जाय और गलत अर्थों में ही वह लागू किया जाये। इसके अतिरिक्त अनेकों कर्मचारी जान बूझ कर प्रत्यक्ष रूप से स्वार्थ अथवा आलस्यवश कानून का उल्लंघन करते हैं। कार्पिस्की लिखता है कि "कभी कभी ऐसा होता है कि ऐसे मनुष्य जो वास्तव में जनता के शत्रु हैं सोवियत संस्थाओं तथा उद्योगों (enterprises) में घुस जाते हैं और अपने पदों का दुरुपयोग कानून के उद्देश्यों का विकर्षण (distortion) करने तथा उसको लागू करने में विलम्ब करने अर्थात् सोवियत राज्य के विरुद्ध अन्तर्ध्वंसकारी (sabotage) कार्रवाई करने के लिये करते हैं"।

इन सब कारणों से यह आवश्यक समझा गया कि एक ऐसे विशेष राजकीय अङ्ग (special organ of state) का संस्थापन किया जाय जो सोवियत-संघ के सब मन्त्रालयों तथा उनके आधीन संस्थाओं, कर्मचारियों, पदाधिकारियों तथा नागरिकों द्वारा कानूनों के ठीक प्रकार से लागू किये जाने तथा पालन किए जाने का निरीक्षण कर सके। यह अंग सोवियत सङ्घ के प्रोक्यूरेटर जनरल अथवा महान्यायवादी (Procurator General) के रूप में संस्थापित किया गया। इसकी सर्वप्रथम स्थापना १९२२ में सोवियत समाजवादी सङ्घीय रूसी गणराज्य (R. S. F. S. R.) में की गई थी, तदोपरांत अन्य सोवियत गणराज्यों में। सोवियत सङ्घ में महान्यायवादी के कार्यालय की स्थापना सर्वप्रथम २० जून १९३३ को की गई। तब से इस कार्यालय में काफी विकास हुआ है।

सोवियत सङ्घ का महान्यायवादी ७ वर्ष के काल के लिये सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित किया जाता है। वह स्वयं संघांतरित तथा स्वायत्त गणराज्यों, प्रांतों (Territories), प्रदेशों (Regions) तथा स्वायत्त प्रदेशों (Autonomous Regions) के न्यायवादियों की नियुक्ति पाँच वर्ष के लिए करता है और सङ्घांतरित गणराज्यों के न्यायवादी सोवियत सङ्घ के महान्यायवादी की सहमति से

अपने गण-राज्य में स्थित क्षेत्रों (areas), जिलों (districts) तथा नगरों के न्यायवादियों की नियुक्ति ५ वर्ष के लिये करते हैं।

इनके अतिरिक्त सोवियत सङ्घ का महान्यायवादी अपने कार्यालय में कुछ मुख्य न्यायवादियों (Chief Procurators) की भी नियुक्ति करता है जो कि विशेष विभागों जैसे सेना, रेल तथा जलमार्ग यातायात के निरीक्षक होते हैं।

महान्यायवादी सोवियत सङ्घ के सर्वोच्च पदाधिकारियों में गिना जाता है। अन्य देशों में भी महान्यायवादी होते हैं जैसे भारतवर्ष में एटर्नी-जनरल परंतु सोवियत सङ्घ के महान्यायवादी को अन्य देशों के महान्यायवादियों की अपेक्षा कहीं अधिक तथा विस्तृत अधिकार प्राप्त हैं।

अधिकार और कार्य

सोवियत सङ्घ के महान्यायवादी के कार्यों की व्याख्या संविधान की धारा ११३ में की गई है। इसमें कहा गया है कि "सोवियत सङ्घ के महान्यायवादी को यह अधिकार होगा कि वह इस बात का निरीक्षण करे कि सोवियत संघ के मंत्रालय तथा उनके आधीन संस्थायें, सोवियत संघ के पदाधिकारी तथा नागरिक कानून का ठीक प्रकार पूर्ण रूप से पालन कर रहे हैं या नहीं।"

(२) उसका यह अधिकार ही नहीं वरन् कर्तव्य भी है कि किसी भी राजकीय अंग अथवा कर्मचारी के अवैध (unlawful) निर्णय के विरुद्ध अपील करे। न्यायालयों का कर्तव्य है कि महान्यायवादी द्वारा प्रस्तुत किये गये मामले का परीक्षण कर उस पर निर्णय करें।

(३) वह फौजदारी कार्रवाई प्रारम्भ करता है, फौजदारी के मामलों में जाँच पड़ताल अथवा खोज-बीन करता है, उन परिस्थितियों का समन्यवेषण (ascertain) करता है जिनके वश होकर अपराध किया गया और इस बात को देखता है कि अन्य अन्वेषणकारी संस्थायें कानून की सीमाओं के अन्दर ही अपना कार्य करती हैं या नहीं।

(४) जब किसी फौजदारी मुकदमे की सुनवाई न्यायालय के समक्ष होती है तो न्यायालय के समक्ष महान्यायवादी राज्य पक्ष की ओर से अभियोग (prosecution) के समर्थन में वकालत करता है।

(५) न्यायालयों द्वारा दिये गये निर्णयों के औचित्य (correction) अथवा वैधानिकता की भी महान्यायवादी जाँच पड़ताल करता है और उन निर्णयों के विरुद्ध अपील करता है जिनको वह अनुचित अथवा भ्रान्तिपूर्ण समझता है।

(६) वह इस बात का भी निरीक्षण करता है कि न्यायालयों के निर्णय ठीक प्रकार से कार्यान्वित किये जा रहे हैं या नहीं। उसका कर्तव्य है कि न्यायालय द्वारा जो दण्ड दिया गया है उसको लागू कराये।

कुछ देशों में—जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका—महान्यायवादी मंत्रि-मंडल का सदस्य होता है। परन्तु सोवियत संघ में ऐसा नहीं है। वहाँ महान्यायवादी का पद मंत्रि परिषद के नियंत्रण से बिल्कुल स्वतंत्र है तथा सीधे सर्वोच्च सोवियत के आधीन है। मंत्रि परिषद का उसकी नियुक्ति में कोई हाथ नहीं होता क्योंकि उसका निर्वाचन स्वयं सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। उसका कार्यकाल भी मंत्रि ७ वर्ष परिषद के कार्यकाल से ३ वर्ष अधिक होता है, क्योंकि उसका निर्वाचन के लिये होता है जबकि मंत्रि ४ वर्ष तक ही अपने पद पर आसीन रहते हैं। उसको "वैधानिकता का संरक्षक" (guardian of legality) कहा जाता है।

न्यायपालिका की स्वतंत्रता

सोवियत संविधान की धारा ११२ में कहा गया है कि "न्यायाधीश स्वतंत्र होंगे। वह केवल कानून के आधीन होंगे"। परन्तु यह तो केवल संवैधानिक व्यवस्था है। व्यवहार और वास्तविकता तो इससे बहुत भिन्न है। जिस शासन प्रणाली में न्यायाधीश निर्वाचित किये जाते हों, और वह भी केवल कुछ वर्षों के लिये, न्यायाधीश अपने निर्वाचकों के निर्णय से वापस बुलाये जा सकते हों, न्यायाधीशों को यह आदेश हो कि वह अपने कार्यों का विवरण समय समय पर अपने निर्वाचकों को देते रहें, वहाँ न्यायाधीश किस सीमा तक अपना कार्य करने में स्वतन्त्र हो सकते हैं इसका सहज ही में अनुमान लगाया जा सकता है। और फिर सबसे बड़ी बात तो यह है कि न्यायपालिका सदैव कम्युनिस्ट पार्टी के आधीन रहती है। उसको पार्टी-आदेशों तथा निर्देशों का पालन करना पड़ता है और पार्टी-नीति का अनुसरण। यह निर्विवाद है कि सोवियत संघ में जिस सीमा तक न्यायपालिका पार्टी के उच्च नेताओं तथा कार्यपालिका के नियंत्रण में रहती है उसकी पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी शासन प्रणालियों में कल्पना भी नहीं की जा सकती। न्यायमंत्री और महान्यायवादी का जितना नियंत्रण न्यायालयों पर रहता है और जिस प्रकार वह न्यायालयों के कार्य में हस्तक्षेप करते हैं वह अनुचित अथवा न्यायविरुद्ध (unwarrantable) है। ईवानोव (Ivanov) ने अपनी पुस्तक "एक न्यायाधीश की टिप्पणियों" में लिखा है कि "मंत्रालय के कुछ अधिकारी, केन्द्रीय प्रशासन कार्यालयों के अध्यक्ष तथा एक उपमंत्री न्यायालय के ऊपर दबाव डालने का प्रयत्न करते थे। बहुधा वह यह करते थे कि हमको टेलीफोन करते थे और यह समझाने की चेष्टा करते थे कि यदि मंत्रालय के विरुद्ध निर्णय किया गया तो इससे एक बड़ा अवांछनीय दृष्टान्त (precedent) स्थापित हो जायेगा जो कि सरकारी संस्था की प्रतिष्ठा के लिये घातक होगा"।

वास्तव में सत्य यह है कि सोवियत संघ में न्यायपालिका कम्युनिस्ट पार्टी का ही एक सहायक अंग माना जाता है। कानून की व्याख्या तथा उसको लागू करते समय यह आशा की जाती है कि न्यायाधीशों को लैनिन तथा स्टालिन के उपदेशों (precepts) का ज्ञान होगा और वह इनके उपदेशों तथा आदेशों के अनुसार ही निर्णय करेंगे। इसका अर्थ यह हुआ कि लैनिन तथा स्टालिन (और अब बुलगानिन) के उपदेश तथा आदेश कानून से भी उच्च तथा श्रेष्ठ हैं। सोवियत न्यायज्ञों (jurists) का विचार है कि एक कुशल न्यायाधीश के लिये मार्क्स-लैनिन सिद्धान्त के ज्ञान के अतिरिक्त पार्टी की नीति तथा चाल (tactics), आर्थिक समस्याओं तथा जातीयता की समस्या पर पार्टी-नीति का ज्ञान भी आवश्यक है।

टीकाकारों ने सोवियत शासन प्रणाली में अर्धन्यायिक कार्यालयों (quasi-judicial bodies) जैसे विशिष्ट परिषदों की स्थापना की भी कड़ी आलोचना की है। यह अर्धन्यायिक कार्यालय कार्यपालिका की आज्ञप्तियों द्वारा स्थापित किये जाते हैं। ऐसे ही एक विशिष्ट परिषद (special board) को ऐसे व्यक्तियों से निपटने का अधिकार दिया गया जो समाज के लिये खतरनाक (socially dangerous) हों। यह विशिष्ट पर्षद गृह मंत्रालय द्वारा स्थापित किये गये थे। इनको अभियुक्तों को गिरफ्तार करने, देश निकाला देने, बनवास भेजने तथा अन्तर्वासित करने के अधिकार दिये गये। इनकी कार्य प्रणाली ऐसी है कि अभियुक्तियों को अपना पक्ष-समर्थन करने तथा अपने चरित्र और व्यवहार को निर्दोषी सिद्ध करने का भी अवसर नहीं दिया जाता।

इस प्रकार सोवियत संघ में न्यायपालिका की संवैधानिक स्थिति चाहे कुछ भी हो, कम्युनिस्ट पार्टी के नेता चाहे कितना भी न्यायपालिका की स्वतंत्रता का गुणगान क्यों न करें, सत्य यह है कि सोवियत संघ में न्यायपालिका कम्युनिस्ट पार्टी की नीति लागू करने, उसके उद्देश्यों की पूर्ति करने तथा उसके सिद्धान्तों का प्रचार करने का ही एक साधन मात्र है। ऐसी अवस्था में उसको नागरिक अधिकारों एवम् नागरिक स्वतन्त्रता का संरक्षक नहीं कहा जा सकता। १९४८ में एक न्याय मंत्री को न्यायपालिका के सुधार का कार्य सौंपा गया ताकि वह अधिक कुशल हो सके। उसने अपनी रिपोर्ट में सोवियत न्यायालयों के कार्य संचालन की बड़ी निन्दा की। उसने बताया कि अनेकों निर्णय दोषपूर्ण थे जिनका अपील में खण्डन किया गया, मुकदमों की सुनवाई में कार्यविधी का उल्लंघन होता रहता है, न्यायाधीशों को कानून का पर्याप्त ज्ञान नहीं है, अतः वह उसके गलत अर्थ लगा कर व्याख्या करते हैं। उसने अनेकों दृष्टान्त अपने विवरण में

न्यायालयों की कुशलहीनता, अव्यवस्था, विकारग्रस्तता (perversions), पक्षपात इत्यादि के दिये। उसने यह सुझाव दिया कि न्यायाधीशों के पथ-प्रदर्शन के हेतु एक पुस्तिका (hand-book) तय्यार की जाय, वकीलों के मण्डलों का स्तर ऊँचा किया जाय, कानून की उच्च शिक्षा की प्राप्ति के लिये कानूनी-विद्यालय अथवा स्कूल खोले जायें ताकि अधिक विद्यार्थी कानून की शिक्षा पा सकें।

यह दोष अधिकतर सोवियत राज्य के निम्न कोटि के न्यायालयों में अधिक आरूढ़ थे। इनको दूर करने के लिये एक कानून बनाया गया कि जो न्यायाधीश अयोग्य अथवा अकुशल होंगे उनको जुर्माना द्वारा दण्ड दिया जायेगा।

सोवियत न्याय-प्रणाली की मुख्य विशेषतायें

सोवियत न्यायपालिका के संगठन तथा कार्य प्रणाली के उपरोक्त वर्णन से सोवियत न्याय-प्रणाली की कुछ प्रमुख विशेषतायें स्पष्ट होती हैं जो कि परम्परागत पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी न्याय प्रणाली से बिल्कुल भिन्न हैं।

(१) जैसा कि बार बार कहा गया है सोवियत राज्य के संस्थापन के समय से ही सोवियत संघ में न्याय-प्रशासन का संगठन सर्वहारा-क्रान्ति के पक्ष में किया गया है। अतः सोवियत संघ में न्यायालयों के निर्णय सदैव क्रान्ति की कार्य साधकता (expediency) को ध्यान में रखकर ही दिये गये हैं।

(२) सोवियत न्याय-प्रशासन की दूसरी विशेषता यह है कि न्यायालयों की सदस्यता तथा कार्य में जनता को अधिक से अधिक भाग लेने का अवसर दिया जाता है। न्यायालयों का संगठन अधिकाधिक प्रजातंत्रवादी बनाने का प्रयत्न किया गया। सम्भवतः ऐसा कानून की सत्ता को दृढ़ करने और न्यायालयों के निर्णयों को अधिक मान्यता एवम् प्रतिष्ठा देने के लिये किया गया।

(३) सोवियत न्यायपालिका एक वर्गीय संस्था है। आरम्भ से ही साम्यवादी विचारधारा यह थी कि न्यायपालिका को पूंजीवादी वर्गों का विनाश करने में सहायक होना चाहिये। सोवियत न्यायपालिका ने यह कार्य कुशलतापूर्वक सम्पन्न किया। फलतः उन मामलों में जिनमें राजनैतिक विषय विवादग्रस्त थे न्याय-प्रशासन वैधानिक न होकर राजनैतिक रहा। न्यायपालिका ने पार्टी-नीति एवं आदेशों के अनुकूल ही निर्णय दिये, कानूनी व्यवस्था चाहे कुछ भी हो।

(४) सोवियत संघ में न्यायालयों को यह आदेश दिया गया है कि वह अपराध की प्रकृति, अपराध का सामाजिक महत्त्व अथवा परिणाम, अपराधी का लक्ष्य तथा उसकी सामाजिक परिस्थितियाँ इत्यादि तथ्यों के आधार पर विभिन्न अपराधों में विभेद करें। सोवियत कानून में क्रान्ति-विरोधी अपराधों और साधारण

अपराधों में बड़ा अन्तर माना गया है। उसमें क्रान्ति विरोधी अपराधों तथा समाजवादी सम्पत्ति के दुरुपयोग के लिये बड़ा कड़ा दण्ड निश्चित किया गया है।

(५) यद्यपि कानून द्वारा विभिन्न अपराधों के लिये निश्चित दण्ड निर्धारित हैं परन्तु दण्ड देने और निर्णय करने में सोवियत न्यायालयों को काफी विवेकाधीन अधिकार (discretionary powers) प्राप्त हैं।

(६) दण्ड देने का उद्देश्य प्रतिहिंसात्मक (vindictive) न होकर अपराधी का सुधार करना तथा उसको प्रशिक्षित करना है। विशेषज्ञों का मत है कि सोवियत कारावास वास्तव में मानवीय व्यवहार के नमूने हैं।

(७) न्यायालयों की कार्यविधि बहुत सरल होती है। वह अपना कार्य खुले में करते हैं अर्थात कोई भी व्यक्ति उनकी कार्रवाई देख सकता है। केवल कुछ मामलों में क़ानून गुप्त न्यायिक कार्रवाई की व्यवस्था करता है। न्यायाधीश न्यायकार्य में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेता है। अपराधी को डराने-धमकाने या भयभीत करने का कोई प्रयत्न नहीं किया जाता। अभियुक्त को अपना पक्ष-समर्थन करने का पूर्ण अधिकार है। परन्तु सामाजिक तथा राजनैतिक अपराधों के मुकदमे गुप्त रूप से तय किये जाते हैं। वास्तव में उनको तय करने की कार्यविधि पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी दृष्टिकोण से बड़ी क्रूर एवम् अन्यायपूर्ण है।

(८) सोवियत न्यायप्रणाली की सबसे अनुपम विशेषता यह है कि सोवियत संघ में कानूनी व्यवसाय भी संगठित एवम् राज्य द्वारा नियमित है। वहाँ पर व्यक्तिगत वकील नहीं हैं। इसके विपरीत प्रत्येक क्षेत्र में वकीलों का एक मण्डल (Collegium Of Lawyers) होता है जिसमें सब कानूनी व्यवसाय करने की योग्यता रखने वाले व्यक्ति सदस्य हैं। वादी या प्रतिवादी इस मण्डल में से किसी भी वकील को चुन सकता है। उससे केवल उसके सामर्थ्य अनुसार ही फीस ली जायेगी मुकदमे की गुरुता या वकील की इच्छानुसार नहीं। यदि न्यायालय यह प्रमाणित कर दे कि विवादी (litigant) कुछ भी फीस देने में असमर्थ है तो उस से कोई फीस नहीं ली जाती। फीस व्यक्तिगत वकील को न जाकर पूरे वकील-मण्डल को जाती है और अन्त में वह सब वकीलों में प्रत्येक की योग्यता अनुसार विभाजित कर दी जाती है। इस प्रकार सोवियत संघ में न्याय प्राप्त करने अथवा कानून का संरक्षण प्राप्त करने में धनवानों को निर्धनों की अपेक्षा कोई लाभ अपने धन के बल पर नहीं मिल सकता। प्रोफेसर लास्की ने इस मण्डलीय प्रणाली की प्रशंसा की है और लिखा है कि निश्चय ही इसके द्वारा प्रत्येक वकील में कर्तव्य और उत्तरदायित्व की भावना उत्पन्न होती है।

सोवियत न्याय प्रणाली की प्रक्रिया तथा उसके संगठन के संबंध में अनेकों

आलोचनायें की गई हैं। यह कहा जाता है कि सोवियत न्यायालयों में आवश्यक कानूनी योग्यता के न्यायाधीश नहीं होते। उनकी नियुक्ति व्यवसायिक वकीलों अथवा [illegible] (civil service) में से नहीं की जाती। परन्तु प्रोफेसर लास्की को सोवियत न्यायाधीशों ने बड़ा प्रभावित किया। उनका मत था कि सोवियत न्यायाधीश अपने कार्य के प्रति बड़ी रुचि तथा उत्साह रखते हैं, उनको कानूनी ज्ञान के साथ साथ सामाजिक ज्ञान भी होता है। वह यह स्वीकार करते हैं कि हो सकता है सोवियत न्यायाधीश कानून के बड़े पण्डित अथवा गूढ़ विद्वान न हों परन्तु उनमें व्यावहारिक चतुराई (common sense) की कमी नहीं, वह अपना कार्य बड़ी अच्छी तरह समझते हैं और मुकदमों की बारीकियों को समझने में बड़े चतुर एवम् योग्य होते हैं।

सोवियत-न्याय-प्रणाली की समीक्षा

दूसरे, सोवियत न्यायप्रणाली के विरुद्ध यह आरोप लगाया जाता है कि उसके न्यायालयों के ८० प्रतिशत से भी अधिक न्यायाधीश एवम् अन्य कर्मचारी कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्य होते हैं। अतः निष्कर्ष निकाला जाता है न्यायिक पदों पर नियुक्ति कानूनी योग्यता अथवा प्रवृत्ती के आधार पर न हो कर व्यक्ति की राजनीतिक विचारधारा अथवा राजनैतिक दृष्टिकोण से विश्वास-पात्रता के आधार पर होती है। परन्तु यह स्वाभाविक ही है। जैसा कि ऊपर कहा गया सोवियत संघ में न्यायपालिका को सरकार का एक स्वतंत्र अंग न मानकर कम्युनिस्ट पार्टी का जनता के सामाजिक और आर्थिक जीवन में परिवर्तन लाने के कार्य में एक सहायक अंग माना गया है। यह तभी हो सकता था जब कि न्यायालयों के न्यायाधीश पक्के मार्क्सवादी अथवा साम्यवादी हों।

तीसरे, यह कहा जाता है कि सोवियत न्यायप्रणाली व्यक्ति को यह आश्वासन नहीं देती कि उसके साथ निष्पक्षता से न्याय हो सकेगा जिसका कारण यह बताया जाता है कि वहाँ पर न्यायालयों के निर्णय निष्पक्ष कानून पर आधारित न हो कर क्रान्ति-कार्य साधकता (revolutionary expediency) पर आधारित होते हैं। फौजदारी के मुकदमों में जो कार्यविधि काम में लाई जाती है उसमें तो अभियुक्त के अधिकार और भी कम सुरक्षित हैं।

चौथे, न्यायाधीशों को निर्णय कार्य करने में तनिक मात्र भी स्वतंत्रता अथवा निर्भयता नहीं रहती क्योंकि उनको सदैव यह डर लगा रहता है कि यदि उनके निर्णय सरकार की इच्छा के अनुकूल न हुये तो उन्हें तुरन्त पद से हटा दिया जायेगा। यह निर्विवाद है कि कम्युनिस्ट पार्टी निरन्तर न्याय-प्रशासन कार्य में हस्तक्षेप करती रहती है। न्यायाधीशों का निर्वाचित होना भी उनके स्वतंत्र

होने के मार्ग में बाधक है। वह जनमत का विरोध कर निर्णय नहीं दे सकते, कानून चाहे कुछ भी हो। इतना ही नहीं, न्यायाधीशों को सदा यह डर रहता है कि यदि उनके निर्णय उनके निर्वाचकों की इच्छा के प्रतिकूल हुये तो उन्हें कहीं वापस न बुला लिया जाये। ऐसी स्थिति में न्यायाधीशों की स्वतंत्रता की कल्पना भी हास्यजनक है।

परन्तु लास्की ने इन आलोचनाओं का खण्डन किया है। उनका मत है कि राजनैतिक मामलों को छोड़ कर अन्य सब मामलों में अपराधी के अधिकार जितने सुरक्षित होने चाहियें उतने हैं। गम्भीर मामलों को छोड़कर अपराधी को मुकदमा तय (trial) हो जाने से पूर्व कारावास में बन्द करने के दृष्टान्त नगण्य हैं। छोटे छोटे सब अपराधों के लिये जमानत स्वीकार कर ली जाती है। लास्की यह स्वीकार करता है कि मुकदमा तय होने में काफी विलम्ब हो जाता है, परन्तु न्याय प्रशासन निष्पक्षता व ईमान्दारी से किया जाता है।

पांचवें, उच्च न्यायालयों को वकीलों के भाषण रोकने का जो अधिकार प्राप्त है उसकी भी कुछ टीकाकारों ने कड़ी आलोचना की है, परन्तु लास्की का मत है कि इससे अपराधी को कोई हानि नहीं होती। साम्यवादी वकीलों ने अपना यह मत प्रकट किया है कि न्यायालयों की कार्यविधि में जो कुछ भी वह अपराधी के पक्ष में कह सकते थे उनको कहने की अनुमति दी गई। उन्होंने इसकी कार्यविधि के विरुद्ध कोई असंतोष प्रकट नहीं किया।

अन्त में, सोवियत न्यायप्रणाली के उत्तरोत्तर केन्द्रीकरण की भी आलोचना की जाती है। महान्यायवादी का कार्यालय इस केन्द्रीकरण का एक चिह्न है। उच्च न्यायालयों द्वारा निम्न न्यायालयों के निर्णयों की समीक्षा किये जा सकने की व्यवस्था से भी निम्न न्यायालयों के कार्य में अनुचित हस्तक्षेप तथा न्यायकार्य का अनुचित केन्द्रीकरण हो जाता है। परन्तु लास्की ने इस व्यवस्था का समर्थन किया है क्योंकि इसके द्वारा न्यायाधिकारी न्याय-प्रशासन की अधिकतम भूल चूक तथा गलतियाँ पकड़ सकते हैं। इस से सम्पूर्ण देश के लिये न्याय-प्रशासन में समानता भी आती है। सोवियत न्यायप्रणाली के अन्तर्गत न्यायालयों के संगठन तथा कार्य विधि ने प्रोफेसर लास्की को बड़ा प्रभावित किया था। परन्तु जिस ढंग से सोवियत संघ में क्रान्ति विरोधी अपराधियों के साथ व्यवहार किया जाता है तथा क्रान्ति-कार्य साधकता का जो प्रभाव सोवियत संघ में न्याय प्रशासन पर पड़ता है उस से लास्की भी असन्तुष्ट थे।

अध्याय ८

सोवियत संघ की अंगभूत इकाइयों का शासन

अब तक हमने सोवियत संघ की संघीय शासन व्यवस्था का अध्ययन किया। इस संघ की अंगभूत इकाइयों (constituent units) में भी [illegible] संवैधानिक व्यवस्था पाई जाती है। सोवियत संघ की अंगभूत इकाइयों को चार श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है:—(क) १५ संघातरित गणराज्य (Union Republic) जिनके एच्छिक संगठन से ही सोवियत संघ की स्थापना हुई है, (ख) १७ स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics), (ग) ९ स्वायत्त प्रदेश (Autonomous Regions) तथा (घ) १० राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas)। सोवियत राज्य में ६० से भी अधिक जातियाँ निवास करती हैं जिनकी भाषा, धर्म, जाति, वंश, रस्म-रिवाज, सभ्यता, इतिहास, आर्थिक विकास इत्यादि में परस्पर बड़ा अन्तर है। इनमें से कुछ जैसे रूसी, जॉर्जियन तथा यूक्रेनियन जातियाँ तो प्राचीन काल में भी राज्यों के रूप में संगठित थीं। इनकी अपनी अलग राष्ट्रीय संस्कृति थी जिसका उन्हें गर्व था और अब भी है। परन्तु कुछ जैसे मारी (Mari), कोमी (Komi) इत्यादि का राजनैतिक संगठन और सांस्कृतिक विकास केवल १९१७ की क्रांति के उपरांत ही हुआ। इन सब विभिन्न जातियों को सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक उद्देश्यों के लिए संगठित करने के लक्ष्य को लेकर ही सोवियत राज्य के लिये एक संघात्मक शासन प्रणाली अपनाई गई। वास्तव में यह आवश्यक था। जैसा कि प्रसिद्ध रूसी लेखक कार्पिस्की लिखता है, "इतनी विविधता के होते हुये यह अनुचित तथा असम्भव होता यदि सोवियत राज्य की जन संख्या के इन विभिन्न तत्वों को अपने राजकीय संगठनों का निर्माण करने में एक ही प्रतिरूप (pattern) स्वीकार करने के लिए विवश किया जाता"। अतः विभिन्न सामाजिक वर्गों को चार श्रेणियों के राज्यों में संगठित किया गया—संघांतरित गणराज्य, स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश तथा राष्ट्रीय क्षेत्र—ताकि स्थानीय स्वायत्तता के साथ साथ राष्ट्रीय एकता भी प्राप्त की जा सके।

सोवियत संघ में इस समय १५ संघातरित गणराज्य हैं। सब गणराज्य परस्पर समान हैं और सब के सब स्वेच्छा से ही सोवियत संघ के सदस्य हैं। प्रत्येक को इस संघ से अलग होने का अधिकार कम से कम संविधान में तो अवश्य ही स्वीकार किया गया है (धारा १७)। संघांतरित गणराज्यों में अनेकों स्वायत्त

गणराज्य, स्वायत्त प्रदेश तथा राष्ट्रीय क्षेत्र स्वाधीन प्रशासकीय इकाइयों के रूप में संगठित हैं परन्तु वह सोवियत संघ के प्रत्यक्ष रूप से सदस्य नहीं हैं। उनका संघ से संबंध केवल अपने संघांतरित गणराज्य के माध्यम द्वारा है। केवल संघातरित गणराज्य ही संघ के प्रत्यक्ष सदस्य हैं। चूँकि इन संघांतरित गणराज्यों की भौगोलिक सीमायें बहुधा परिवर्तित होती रहती हैं अतः यह निश्चय नहीं किया जा सकता कि किस गणराज्य में किस श्रेणी की कितनी अंगभूत इकाइयाँ हैं। परन्तु कुल मिला कर सोवियत संघ में इस समय १७ स्वायत्त गणराज्य हैं, ६ स्वायत्त प्रदेश तथा १० रौष्ट्रीय क्षेत्र हैं।

संघातरित गण-राज्यों की शासन व्यवस्था

संविधान की धारा १६ में प्रत्येक सङ्घातरित गणराज्य को अपना अपना संविधान अन्तर्ग्रहित करने का अधिकार दिया गया है, परन्तु दो विशेषतायें स्थिर की गई हैं: (१) यह संविधान गणराज्य की विशिष्ट आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर निर्मित किया जाय और (२) यह सोवियत सङ्घ के संविधान के पूर्णतः अनुकूल होना चाहिये। संघातरित गणराज्यों की कुछ सामान्य संवैधानिक व्यवस्थाओं एवं संस्थाओं का उल्लेख तो स्वयं सोवियत संघ के संविधान में ही कर दिया गया है। वास्तव में गणराज्यों के संविधानों की शब्दावली सङ्घीय संविधान से इतनी मिलती जुलती है कि वह सङ्घीय संविधान की ही प्रतिलिपि (copy) मालूम देती है।

सोवियत सङ्घ की भाँति प्रत्येक सङ्घातरित गणराज्य में राजकीय सत्ता का सर्वोच्च अंग सर्वोच्च सोवियत माना गया है। यह राज्य के नागरिकों द्वारा निर्वाचित की जाती है। इसकी अवधि चार वर्ष निश्चित की गई है। परन्तु संघीय सर्वोच्च सोवियत के विपरीत संघातरित गणराज्यों की सोवियतें केवल एकसदनीय (unicameral) होती हैं।

संघातरित गण-राज्यों की सर्वोच्च सोवियत

सोवियत संविधान की धारा १४ में लिखित अधिकारों को छोड़ कर अवशेष अधिकार (residuary powers) संघातरित गणराज्यों में निहित किये गये हैं। अपने अधिकार क्षेत्र में गणराज्य स्वतंत्र तथा संप्रभू हैं। गणराज्य की सर्वोच्च राजकीय सत्ता होने के नाते केवल उन अधिकारों को छोड़ कर जो सर्वोच्च सोवियत के आधीन अन्य अंगों को दिये गये हैं अन्य सब का उपभोग सर्वोच्च सोवियत करती है। सोवियत संविधान की धारा ५६ के अनुसार प्रत्येक गणराज्य में सर्वोच्च तथा एकमात्र विधायी अंग सङ्घातरित गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत होगा।

प्रत्येक सङ्घातरित गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत अपने कार्य संचालन के लिये एक सभापति तथा एक उपसभापति का निर्वाचन करती है।

एक संघातरित गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत के अधिकार और कार्य निम्नलिखित हैं :—(१) गणराज्य का संविधान अन्तर्ग्रहण करना तथा आवश्यकता पड़ने पर उसमें संशोधन करना। संशोधन करने के लिये सर्वोच्च सोवियत के २/३ बहुमत की आवश्यकता होती है। परन्तु गणराज्य के संविधान की रचना तथा उसमें संशोधन परिवर्द्धन सोवियत सङ्घ के संविधान के प्रतिकूल नहीं होने चाहियें।

अधिकार और कार्य

(२) सङ्घातरित गणराज्य की सीमाओं में स्थित स्वायत्त गणराज्यों की भौगोलिक सीमायें निर्धारित करना तथा उनके संविधानों की संपुष्टि करना।

(३) गणराज्य की राष्ट्रीय-आर्थिक-योजना तथा बजट का अनुमोदन करना।

(४) गणराज्य के न्यायालयों द्वारा दण्डित अपराधियों को क्षमादान तथा राजक्षमा (amnesty) प्रदान करना।

(५) गणराज्य के अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में गणराज्य के प्रतिनिधित्व सम्बन्धी प्रश्नों का निर्णय करना। सोवियत संविधान में १६४४ में संशोधन किये जाने के उपरान्त प्रत्येक गणराज्य को विदेशों से सम्पर्क तथा सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार दिया गया था। राज्य की सर्वोच्च सोवियत ही परराष्ट्रों से सम्पर्क तथा सम्बन्ध स्थापित करने के प्रश्नों पर निर्णय करती है।

(६) गणराज्य की सैनिक-टुकड़ियों (military formations) को सङ्गठित करने का ढङ्ग निर्धारित करना। परन्तु यह उल्लेखनीय है कि सैनिक सङ्गठन तथा विदेशी सम्बन्ध दोनों ही विषयों में गणराज्य की सरकार को सङ्घ सरकार के निरीक्षण में रह कर कार्य करना पड़ता है। वास्तव में यह दोनों अधिकार केवल संविधान के पृष्ठों में अंकित किये जाने तक ही सीमित हैं। व्यवहार में गणराज्यों को इनसे कोई प्रभाव अथवा महत्व प्राप्त नहीं हुआ—केवल यूक्रेन और बाइलोरशा को संयुक्त राष्ट्रसङ्घ में प्रतिनिधित्व मिल गया—वह भी क्योंकि इससे इस अन्तर्राष्ट्रीय सभा में सोवियत सङ्घ की स्थिति अधिक दृढ़ तथा प्रभावशाली होती थी।

(७) अपनी एक स्थायी समिति अर्थात प्रेज़िडियम का चुनाव करना।

(८) गणराज्य की मंत्रि-परिषद की नियुक्ति करना।

(६) गणराज्य के सर्वोच्च-न्यायालय का निर्वाचन करना।

सङ्घातरित गणराज्यों के संविधानों में कहा गया है कि केवल उन विषयों को छोड़ कर जो सङ्घीय संविधान के अनुसार सङ्घीय राजकीय-अंगों के अधिकार

क्षेत्र में हैं अन्य सब विषयों में गणराज्य की सरकार अपने अधिकारों का प्रयोग स्वतन्त्रतापूर्वक करती हैं। प्रत्येक गणराज्य की सरकार राजकीय एवम्-स्थानीय कर तथा अन्य आय के साधन निर्धारित करती है, गृह-निर्माण कार्य, नगर-विकास, नये नगरों तथा गाँवों का निर्माण, स्थानीय यातायात तथा संवाहन के साधन, सड़क निर्माण, राजकीय बीमा इत्यादि कार्यों को सम्पन्न कराती है तथा गणराज्य में न्यायिक-संस्थाओं अथवा अंगों की भी स्थापना करती है।

प्रत्येक गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत अपनी एक स्थायी समिति का निर्वाचन् करती है जिसको प्रेजिडियम कहते हैं। प्रत्येक सर्वोच्च सोवियत एक प्रेजिडियम का चुनाव करती है, अतः प्रेजिडियम का कार्यकाल भी सर्वोच्च सोवियत के ४ वर्ष के कार्यकाल के समानान्तर होता है। सर्वोच्च सोवियत के भंग हो जाने पर भी प्रेजिडियम पदासीन रहता है, जब तक कि नव-निर्वाचित सोवियत एक नये प्रेजिडियम का चुनाव न कर ले। प्रेजिडियम में एक अध्यक्ष, कुछ उपाध्यक्ष, एक सचिव, तथा कुछ सदस्य होते हैं जिनकी संख्या प्रत्येक गण-राज्य में भिन्न है। गणराज्य का प्रेजिडियम अपने अधिकार क्षेत्र में लगभग उन्हीं अधिकारों का उपभोग करता है जिनका सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत का प्रेजिडियम संघीय धरातल पर करता है। गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित विधेयकों पर प्रेजिडियम के सभापति तथा उसके सचिव के हस्ताक्षर होने आवश्यक हैं। हस्ताक्षर प्राप्त किये बिना वह कानून घोषित नहीं किये जा सकते।

गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत का प्रेजिडियम

कार्पिंस्की ने प्रेजिडियम को गणराज्य का सभापति मण्डल कहा है यद्यपि प्रेजिडियम को गणराज्य के विधान मण्डल की स्थायी समिति कहना अधिक उचित प्रतीत होता है क्योंकि गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तकाल में उसका यह प्रेजिडियम ही कार्यशील रहता है तथा उसके सब अधिकारों का प्रयोग करता है यद्यपि अपने सब कार्यों के लिये यह सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। वास्तव में प्रेजिडियम ही गणराज्य की राजसत्ता का निरन्तर अथवा स्थायी रूप से कार्यशील सर्वोच्च अंग है। प्रेजिडियम ही सर्वोच्च सोवियत के निर्वाचन कराता है। उसके अधिकारों और कार्यों का विस्तृत उल्लेख प्रत्येक गणराज्य के संविधान में कर दिया गया है।

प्रत्येक गणराज्य में सर्वोच्च प्रशासकीय एवं कार्यकारिणी सत्ता एक परिषद में निहित की गई है जिसको गणराज्य की मंत्रि-परिषद कहते हैं। इसकी नियुक्ति गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा होती है और इसी के प्रति यह

उत्तरदायी बनायी गयी है। परन्तु सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तर्काल में मन्त्रि-परिषद प्रेजिडियम के प्रति उत्तरदायी होती है। सदस्यों में एक सभापति, उपसभापति, राजकीय नियोजन आयोग का सभापति, कला-प्रशासन का मुख्याधिकारी (Chief of the Arts Administration) सांस्कृतिक तथा शिक्षालय संस्थाओं से संबंधी समिति का सभापति, तथा गणराज्य के मन्त्रिगण होते हैं।

गणराज्य की मंत्रि परिषद

गणराज्य की मन्त्रि-परिषद में दो श्रेणियों के मन्त्री होते हैं—(१) संघीय-गणराज्य विभागों के मन्त्री तथा (२) गणराज्य विभागों के मन्त्री (Republican Ministers)। प्रथम श्रेणी के मन्त्रालयों के नाम के समानांतर मन्त्रालय केन्द्रीय मन्त्रि परिषद में भी होते हैं जो वास्तव में संघातरित गणराज्यों के मन्त्रालयों को नियमित तथा नियंत्रित करते हैं। इस प्रकार प्रत्येक संघीय-गणराज्य-मन्त्रालय (Union Republican Ministry) न केवल गणराज्य की मन्त्रि-परिषद के ही बल्कि संघीय मन्त्रि-परिषद के इसी नाम के मन्त्रालय के भी आधीन होता है। परन्तु गणराज्य-मन्त्रालय (Republican Ministry) केवल गणराज्य में ही होता है, उसका प्रतिरूप (counterpart) संघीय मन्त्रि-परिषद में नहीं होता। अतः वह केवल गणराज्य की मन्त्रि-परिषद के ही आधीन होता है और अपने अधिकार क्षेत्र के विषयों का शासन स्वतंत्रतापूर्वक करता है।

मन्त्रि परिषद को गणराज्य की कार्यकारिणी एवम् प्रशासकीय शक्ति का सर्वोच्च अंग माना गया है। सोवियत संघ तथा संघातरित गणराज्य में कार्यान्वित कानूनों तथा सोवियत संघ की मन्त्रि परिषद के आदेशों एवं निर्णयों के आधार पर गणराज्य की मन्त्रि परिषद निर्णय तथा आदेश जारी कर सकती है तथा इस बात का निरीक्षण करती है कि वह सब लागू हो रहे हैं या नहीं।

मंत्रि-परिषद के अधिकार

गणराज्य की मन्त्रि-परिषद को अपने आधीन स्वायत्त गणराज्यों की मंत्रि परिषदों के आदेशों तथा निर्णयों को विलम्बित करने (suspend) तथा अपने आधीन प्रान्तों (Territories), प्रदेशों (Regions) एवं स्वायत्त प्रदेशों (Autonomous Regions) की परिषदों (Soviets) की कार्यकारिणी समितियों के आदेशों तथा निर्णयों को रद्द (annul) करने का भी अधिकार है। मन्त्रि परिषद अपने आधीन विभिन्न विभागों के कार्यों का संयोजन तथा उनका निर्देशन करती है।

प्रत्येक मन्त्रि अपने-अपने विभाग के प्रशासन का प्रबन्धकरता है तथा उसके लिये उत्तरदायी होता है। अपने विभाग के कार्य संचालन के लिये वह

कुछ आदेश तथा निर्देश भी जारी कर सकता है। परन्तु यह आदेश अथवा निर्देश प्रत्येक मन्त्रि के अपने अधिकार क्षेत्र की सीमा के बाहर नहीं होने चाहियें और न ही यह सोवियत संघ तथा संघातरित गणराज्य के कानूनों अथवा सोवियत संघ तथा संघातरित गणराज्यों की मन्त्रि-परिषदों के आदेशों तथा निर्देशों के प्रतिकूल ही होने चाहियें। वास्तव में यह इनके आधार पर निर्मित होने चाहिये।

वास्तव में गणराज्य की राजसत्ता के विभिन्न अंग—सर्वोच्च सोवियत, प्रेजिडियम, मन्त्रि-परिषद—अपने भौगोलिक क्षेत्र में लगभग उन्हीं अधिकारों का उपभोग करते हैं जो संघीय सरकार के समानान्तर अंग राष्ट्रीय धरातल पर करते हैं। परन्तु प्रत्येक क्षेत्र में राष्ट्रीय अंगों की प्रधानता है अर्थात गणराज्यों की सरकार के किसी भी अंग का संगठन अथवा उसके कार्य संघीय सरकार अथवा संघीय संविधान द्वारा स्थापित व्यवस्था के प्रतिकूल नहीं होने चाहियें।

स्वायत्त गणराज्य

सोवियत-संघ के संघातरित राज्यों में कुल मिलाकर १७ स्वायत्त गणराज्य हैं। प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य जिस संघातरित राज्य में वह स्थित है उसी का भाग होता है तथा उसके द्वारा वह सोवियत संघ का भाग है। प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य का अपना अलग संविधान होता है जो कि राज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा अंतर्ग्रहित है किया जाता है। यह आवश्यक है कि जिस संघातरित गणराज्य में वह स्वायत्त-गण-राज्य स्थित है उसकी सर्वोच्च सोवियत इस संविधान का अनुमोदन करे। यह भी आवश्यक है कि प्रत्येक स्वायत्त-गणराज्य का संविधान अपने गणराज्य की विशिष्ट परिस्थितियों को ध्यान में रखकर निर्मित किया जाये तथा वह सम्बन्धित संघातरित गणराज्य के संविधान के भी अनुकूल हो।

प्रत्येक स्वायत्त-गणराज्य की शासन-प्रणाली के मुख्य अंग लगभग संघातरित गणराज्यों के अंगों के ही समानान्तर हैं। मुख्य अंग ३ हैं:—(१) स्वायत्त गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत, (२) सर्वोच्च सोवियत का प्रेजिडियम तथा (३) स्वायत्त गणराज्य की मंत्रि परिषद।

सर्वोच्च सोवियत स्वायत्त गणराज्य की राजकीय सत्ता का सर्वोच्च अंग होता है तथा राज्य में विधियाँ बनाने का एकमात्र अधिकार इसी को प्राप्त है।

सर्वोच्च सोवियत

सोवियत संघ के संविधान की धारा ६१ में इसको "स्वायत्त गण-राज्य का एकमात्र विधान निर्मात्रि अंग" कहा गया है। सर्वोच्च सोवियत का निर्वाचन स्वयं स्वायत्त गणराज्य की जनता-द्वारा प्रत्यक्ष रूप से गुप्त मतदान प्रणाली द्वारा होता है। इसकी अवधि ४ वर्ष निश्चित की गई है।

सर्वोच्च सोवियत को गणराज्य का संविधान अन्तर्ग्रहित करने, गणराज्य की स्थानीय प्रशासन की इकाइयाँ स्थापित करने, राज्य का बजट तथा राष्ट्रीय आर्थिक योजना अंतर्ग्रहित करने, गणराज्य की ओर से सम्मानित उपाधियों का संस्थापन करने इत्यादि के अधिकार प्राप्त हैं।

प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत अपनी एक स्थायी समिति का निर्वाचन करती है जिसको प्रेजिडियम कहते हैं। यह गणराज्य में निरन्तर अथवा स्थायी रूप से कार्यशील सर्वोच्च अंग होता है। यह गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित किया जाता है और इसी के प्रति यह उत्तरदायी होता है। इसके अधिकारों एवम् संगठन का विस्तृत उल्लेख प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य के संविधान में मिलता है।

सर्वोच्च सोवियत का प्रेजिडियम

प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य के सर्वोच्च कार्यकारिणी तथा प्रशासकीय अंग को मंत्रि-परिषद कहते हैं। यह गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा नियुक्त की जाती है और इसी के प्रति उत्तरदायी होती है और इसके अधिवेशनों के अन्तर्काल में इसके प्रेजिडियम के प्रति। मंत्रि परिषद के मंत्रि सम्बन्धित संघातरित गणराज्य के समानान्तर मंत्रियों के आधीन होते हैं।

स्वायत्त गणराज्य की मंत्रिपरिषद

स्वायत्त गणराज्य की मंत्रि परिषद को भी आदेश तथा निर्णय जारी करने का अधिकार होता है परन्तु यह आदेश तथा निर्णय सोवियत संघ, संघातरित गणराज्य तथा अपने स्वायत्त गणराज्य के प्रचलित कानूनों तथा सोवियत संघ व सम्बन्धित संघातरित गणराज्य की सरकार के आदेशों व निर्णयों के आधार पर निर्मित तथा उनके अनुकूल ही होने चाहियें।

स्वायत्त गणराज्य की मंत्रि परिषद का एक प्रधान कार्य स्थानीय सोवियत की कार्यकारिणी समितियों के कार्यों का निरीक्षण तथा उनका नियंत्रण करना होता है। उसको यह अधिकार होता है कि नगर व जिले की सोवियतों की कार्यकारिणी समितियों के आदेशों व निर्णयों का खण्डन कर उनको रद्द कर सके। वह इन इकाइयों की सोवियतों तक के आदेशों तथा निर्णयों को विलम्बित कर सकती है। इसके अधिकारों व संगठन का भी विस्तृत उल्लेख प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य के संविधान में मिलता है।

स्वायत्त प्रदेश (Autonomous Regions)

कुछ संघातरित राज्यों के भागों में अनेकों अल्प संख्यक जातियाँ निवास करती हैं जिनको स्वायत्त प्रदेशों के रूप में संगठित किया गया है। इस समय

सोवियत सङ्घ के विभिन्न राज्यों में कुल मिलाकर ६ स्वायत्त प्रदेश हैं। प्रत्येक स्वायत्त प्रदेश का नाम उसके अन्दर निवास करने वाली जाति को संकेत करता है। प्रत्येक स्वायत्त प्रदेश में विधान निर्माण के लिए श्रमजीवियों के डिप्टियों अथवा प्रतिनिधियों की एक सोवियत (Soviet of Working People's Deputies) होती है जिसका निर्वाचन प्रदेश में रहने वाले नागरिक दो वर्ष की अवधि के लिये करते हैं। प्रत्येक प्रदेश की सोवियत की वर्ष में कम से कम चार बैठकें अवश्य होनी चाहियें। इसके आदेशों की सम्बन्धित संघातरित राज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पुष्टि की जानी चाहिये।

प्रत्येक स्वायत्त प्रदेश की कार्य कारिणी तथा प्रशासकीय शक्ति एक कार्य-कारिणी सभा में निहित होती है। यह प्रदेश की सोवियत द्वारा निर्वाचित की जाती है और इसमें एक सभापति, कुछ उपसभापति, एक सचिव और कुछ सदस्य होते हैं।

सोवियत शासन प्रणाली के सबसे निम्न धरातल पर स्थानीय शासन की संस्थाएँ स्थित हैं। इन स्थानीय संस्थाओं की कई मूलभूत इकाइयाँ हैं :— (१) प्रान्त (Territories), (२) प्रदेश (Regions), (३) क्षेत्र (Areas), (४) जिले (Districts), (५) नगर, तथा (६) गांव।

प्रत्येक प्रान्त, प्रदेश, क्षेत्र, जिले, नगर, तथा गांव में श्रमजीवियों के डिप्टियों की एक सोवियत (Soviet of Working People's Deputies) नाई जाती है जिसका निर्वाचन नागरिकों द्वारा दो वर्ष की अवधि के लिये किया जाता है। १६५० में तमाम सोवियत राज्य में ८३२६६ स्थानीय सोवियतें चुनी गईं थीं जिनमें कुल मिला कर १,४६०,६७ डिप्टी चुने गये। इनमें से पचास लाख से भी अधिक महिलायें थीं; ५७·१% डिप्टी कम्युनिस्ट पार्टी के नियमित सदस्य नहीं थे, केवल ४२.६% ही पार्टी-सदस्य थे।

वास्तव में इन स्थानीय सोवियतों द्वारा ही केन्द्रीय संस्थाओं के कानून तथा आदेश लागू होते हैं। अतः इनका सोवियत शासन प्रणाली में बड़ा महत्व-पूर्ण स्थान है। यह ही शासन की नीव हैं। इनको प्रशासकीय, आर्थिक तथा सांस्कृतिक क्षेत्रों में बड़े व्यापक अधिकार दिये गये हैं। वह अपने आधीन प्रशास-कीय संस्थाओं के कार्यों का निर्देशन करती हैं, सार्वजनिक शान्ति एवम् व्यवस्था की स्थापना का प्रबन्ध करती हैं, कानूनों को लागू करवाती हैं, नागरिकों के अधि-कारों की रक्षा करती हैं, स्थानीय बजट तय्यार करती हैं तथा स्थानीय आर्थिक एवम् सांस्कृतिक विकास का निरीक्षण व निर्देशन करती हैं। सोवियत संघ, संघात-

रित तथा स्वायत्त गणराज्यों के कानूनों द्वारा प्रदत्त अपने अधिकार क्षेत्र की सीमाओं में वह निर्णय (decisions) सम्पादित करती है तथा आदेश जारी करती है।

इन स्थानीय सोवियतों के संगठन, अधिकार व कार्यों के बारे में विस्तृत उल्लेख संघातरित एवम् स्वायत्त गणराज्यों के संविधानों में किया गया है। इन संविधानों में कहा गया है कि स्थानीय सोवियतों का कर्तव्य है कि देश की सुरक्षा में सहायता पहुँचायें, तथा अपनी-अपनी कार्यकारिणी समितियों में विभिन्न विभागों का निर्माण करें। इनको यह भी अधिकार है कि अपने से निम्नकोटि की सोवियतों के आदेशों तथा निर्णयों का खण्डन अथवा उनमें परिवर्तन कर सकें।

प्रान्तीय, प्रादेशिक तथा क्षेत्रीय सोवियतें अपनी-अपनी इकाइयों में न्यायालयों का भी निर्वाचन करता है। न्यायाधीश तो जिले के नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से ही निर्वाचित होते हैं।

यह सोवियतें कुछ स्थायी समितियों का भी निर्वाचन करती हैं। प्रमुख समितियाँ सार्वजनिक शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्थानीय उद्योग, कृषि, व्यापार, गृह निर्माण, सड़क निर्माण इत्यादि विषयों से सम्बन्धित हैं।

प्रत्येक स्थानीय सोवियत का प्रशासकीय अथवा कार्यकारिणी अंग एक कार्यकारिणी समिति होती है जिसका निर्वाचन स्वयं सोवियत करती है। स्थानीय सोवियत के प्रति ही यह उत्तरदायी भी होती है। प्रत्येक स्थानीय कार्यकारिणी समिति में एक अध्यक्ष, एक सचिव तथा कुछ सदस्य होते हैं। परन्तु छोटे छोटे गांवों की कार्यकारिणी समितियों में केवल एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष तथा एक सचिव ही होता है।

प्रत्येक कार्यकारिणी सभा में प्रशासकीय विभाग होते हैं। प्रमुख विभाग इस प्रकार हैं :—वित्तीय, व्यापारिक, नागरिक सेवा सम्बन्धी, कृषि, सार्वजनिक शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, सामाजिक बीमा, नियोजन इत्यादि। इन विभागों द्वारा ही स्थानीय प्रशासन का संचालन किया जाता है। सोवियत शासन प्रणाली में यह स्थानीय सोवियतें तथा कार्यकारिणी समितियाँ केवल प्रशासकीय सुविधा एवम् कुशलता ही नहीं प्रदान करतीं वरन् नागरिकों को शासन कार्य से सम्पर्क में लाकर प्रजातंत्र की शिक्षा प्रदान करने के भी शिक्षालय हैं।

अंगभूत इकाइयों की वास्तविक स्थिति

सोवियत लेखक इस बात का बड़े गर्व से दावा करते हैं कि सोवियत संघ की अंगभूत इकाइयाँ (constituent units) वास्तव में स्वायत्त तथा अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में स्वतंत्र हैं। विशिस्की लिखता है कि "प्रत्येक संघातरित गणराज्य एक प्रभुसत्ता सम्पन्न राज्य है"। अपने इस कथन में वह निम्न प्रकार के तर्क देते

हैं :—(१) प्रत्येक संघातरित गणराज्य को अपने संविधान की रचना करने तथा उसमें संशोधन करने का पूर्ण अधिकार है ; (२) प्रत्येक को संघ से अलग होने का अधिकार है; (३) प्रत्येक गणराज्य की भौगोलिक सीमा में बिना उसकी सहमति के कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता; (४) सोवियत संघ के संविधान की धारायें १६-१८ स्वयं प्रत्येक गणराज्य की संप्रभुता की पुष्टि करती हैं ; (५) सोवियत संविधान द्वारा निर्धारित प्रत्येक गणराज्य अपने अधिकार क्षेत्र में अपनी सत्ता का प्रयोग करने में स्वतंत्र है।

परन्तु यदि इन तथ्यों का आलोचनात्मक विश्लेषण किया जाये तो सबके सब सारहीन सिद्ध होते हैं और यह निष्कर्ष निकलता है कि सोवियत राज्य में राज-शक्ति का अधिकतम केन्द्रीकरण कर दिया गया है। वहाँ पर संघात्मक व्यवस्था का उद्देश्य ही तमाम राज्य में एक सामान्य आर्थिक, सामाजिक तथा राजनैतिक व्यवस्था की स्थापना करना है। निस्सन्देह प्रत्येक गणराज्य को अपना संविधान निर्मित करने का अधिकार है परन्तु साथ में यह भी आवश्यक है कि यह संविधान प्रत्येक दृष्टिकोण से संघीय संविधान तथा उसके सिद्धान्तों के अनुकूल हो। संघ से अलग होने का अधिकार हास्यजनक लगता है। यदि कोई गणराज्य अलग होने की चेष्टा तो क्या कल्पना भी करे तो उसे तुरन्त क्रान्ति विरोधी कहकर बड़ी निर्दयता से उसका दमन कर दिया जाता है। संघ सरकार के जो अधिकार संघातरित गणराज्यों की सरकारों को नियंत्रित एवं नियमित करने के हैं उनको देखते हुये गणराज्यों की स्वायत्तता की धारणा हास्यजनक लगती है। गणराज्यों की भौगोलिक सीमायें तक केवल कम्युनिस्ट पार्टी की केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के निर्णयों अथवा संघ सरकार के आदेशों के अनुसार परिवर्तित कर दी गईं। इसके अतिरिक्त संघ संविधान द्वारा जो सीमायें संघातरित गणराज्यों की राजशक्ति पर लगाई गई हैं वह वास्तव में विचित्र हैं। उनका सादृश्य अन्य किसी देश में नहीं मिलता। विशिंस्की भी स्वीकार करता है कि "इस समय सोवियत राज्य एक एकात्मक संघ तथा बहुजातीय राज्य है"। विधायी, प्रशासकीय, न्यायिक, वित्तीय, आर्थिक—शासन के सभी क्षेत्रों में संघ सरकार की गणराज्यों के ऊपर प्रधानता है। संघ सरकार ही इस बात का निर्णय करती है कि एक संघातरित राज्य में किन दशाओं में कब स्वायत्त गणराज्य अथवा स्वायत्त प्रदेश का निर्माण किया जायेगा। किसी अंगभूत इकाई की संवैधानिक उन्नति करना भी संघ सरकार के हाथ में हैं। सोवियत संविधान की धारा १६ में कहा गया है कि "सोवियत संघ का कानून प्रत्येक संघातरित गणराज्य में समानरूप से प्रभावशाली होगा" और यदि कोई भी गणराज्य का कानून संघ कानून के प्रतिकूल हो

तो वह रद्द समझा जाता है। प्रत्येक संघातरित गणराज्य का नागरिक सोवियत संघ का भी नागरिक होता है। जैसा कि ऊपर संकेत किया गया, फरवरी १६४४ में जो दो अन्य अधिकार विदेशी सम्बन्धों तथा सैनिक संगठन के सम्बन्ध में संघातरित गणराज्यों को दिये गये थे वह भी केवल सैद्धान्तिक बन कर रह गये। गणराज्य इन अधिकारों का उपभोग केवल उसी सीमा तक करते हैं जिस सीमा तक इनके इस प्रकार उपभोग से संघ सरकार की हितपूर्ति अथवा उद्देश्यपूर्ति होती हो। दोनों विषयों में संघ सरकार की निश्चित प्रधानता है। वास्तव में संघ सरकार के नियंत्रण एवम् नियमन में ही गणराज्यों की सरकारें अपना सैनिक संघठन करती हैं अथवा विदेशों से सम्बन्ध स्थापित कर सकती हैं। संघ सरकार गणराज्यों की सरकारों को समय-समय पर आदेश तथा निर्देश जारी करती रहती है और यह आदेश तथा निर्देश गणराज्य प्रशासन के लगभग प्रत्येक विभाग से सम्बन्धित हो सकते हैं। वह गणराज्य की मंत्रि-परिषद् के निर्णयों तथा आदेशों को भी विलम्बित कर सकती है।

इन सब तथ्यों से यह सिद्ध हो जाता है कि सोवियत संघ की अंगभूत इकाइयों की जो स्थिति है वह पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी संघात्मक राज्यों की संघातरित इकाइयों से कहीं अधिक निम्न तथा हीन कोटि की है। यह कहना अतिश्योक्ति न होगा कि वर्तमान विश्व की शासन प्रणालियों में सोवियत संघीय व्यवस्था सब से कम संघात्मक अथवा सबसे अधिक एकात्मक है। वाल्टर पेडले (Walter Padley) जैसे लेखकों का तो यहाँ तक कहना है कि सोवियत राज्य एक "स्वेच्छाकृत संघ" (free union) न हो कर साम्राज्य (empire) है, जिसका शासन मॉस्को में स्थित सरकार द्वारा होता है परन्तु जिसकी वास्तविक शक्ति क्रेम्लिन (Kremlin) में संस्थापित कम्युनिस्ट पार्टी के प्रेजिडियम में केन्द्रित है।

अध्याय ६

कम्युनिस्ट पार्टी

मार्क्सवाद राजनैतिक दलों को किसी समाज की वर्ग-व्यवस्था (class character) का ही प्रतिबिम्ब (reflection) मानता है। जिस समाज में जितने वर्ग होंगे उतने ही राजनैतिक दल। इसका कारण यह है कि प्रत्येक वर्ग के अपने विशिष्ट हित होते हैं और इन विभिन्न वर्गों के हितों में आपस में विरोध होता है। प्रत्येक वर्ग अपने हितों की पूर्ति के हेतु राजनैतिक सत्ता प्राप्त करना अथवा शासन व्यवस्था पर अपना प्रभुत्व स्थापित करना परमावश्यक समझता है और इसके लिए प्रजातन्त्र की प्रगति के साथ साथ यह आवश्यक हो गया कि प्रत्येक अपने को राजनैतिक दलों में सङ्गठित करे। अतः जितने हित उतने ही राजनैतिक दल। प्रसिद्ध अंग्रेज विचारक बर्क की राजनैतिक दल सम्बन्धी परिभाषा में इसी स्थिति का सारांश मिलता है। उसके अनुसार "राजनैतिक दल ऐसे व्यक्तियों का समुदाय होता है जो कि अपने संयुक्त प्रयत्नों द्वारा कुछ विशेष सिद्धांतों के आधार पर जिनसे वह सब सहमत हों राष्ट्रीय हित की उन्नति के हेतु सङ्गठित हुए हों"। अंतर केवल इतना है कि मार्क्सवाद इस सङ्कल्पित राष्ट्रीय हित को केवल वर्गीय हित मानता है। मार्क्सवाद का एक आधारभूत सिद्धांत यह था कि समाज के वर्गों का आधार आर्थिक हित होता है अर्थात विभिन्न आर्थिक हितों के कारण विभिन्न वर्गों की उत्पत्ति होती है—जैसे पूँजीपति और मज़दूर, भूमिपति और किसान। यह परस्पर विरोधी वर्ग हैं क्योंकि इनके आर्थिक हित परस्पर विरोधी हैं। अतः मार्क्सवादी विचारधारा यह थी कि विभिन्न राजनैतिक दल केवल उन्हीं समाजों में जन्म लेंगे जहाँ कि विभिन्न परस्पर विरोधी आर्थिक वर्ग पाये जाते हों जैसा कि प्रायः पाश्चात्य प्रजातन्त्रवादी देशों में है।

सोवियत राज्य एक वर्गहीन समाज की धारणा पर आधारित है। वर्ग-विहीन समाज साम्यवाद की मूलभूत धारणा है। यद्यपि सोवियत समाज में भी मजदूर, किसान तथा बुद्धिजीवी (intellectuals) यह तीन वर्ग पाये जाते हैं परन्तु इन तीनों के हितों में कोई पारस्परिक विरोध नहीं है, जिसका कारण यह है कि यह तीनों ही वर्ग श्रमजीवी हैं, कोई किसी का शोषण करके अपनी जीविका नहीं चलाता। यह तीन वर्ग होते हुए भी एक हैं। इन तीनों को संयुक्त रूप से सर्वहारा वर्ग कहा जाता है। अतः सोवियत समाज में परस्पर विरोधी आर्थिक

हित तथा उनमें उत्पन्न विरोधी वर्गों के न होने के कारण यह कहा जाता है कि वहाँ एक से अधिक राजनैतिक दल सङ्गठित किये जाने का कोई आधार नहीं है। अतः सोवियत राज्य में कम्युनिस्ट पार्टी ही जिसका पूरा नाम 'सोवियत सङ्घ की कम्युनिस्ट पार्टी (बॉल्शेविक)' है एकमात्र राजनैतिक दल है, जो कि अपने को सम्पूर्ण समाज का प्रतिनिधि होने का दावा करता है और जो कि १९१७ से सोवियत शासन प्रणाली का सञ्चालन कर रहा है। इसके अतिरिक्त अन्य किसी दल का सङ्गठित किया जाना सोवियत सङ्घ में वर्जित है। यह उल्लेखनीय है कि सोवियत संविधान स्वयं कम्युनिस्ट पार्टी को मान्यता प्रदान करता है। उसकी धारा १२६ में कहा गया है कि "अत्यन्त ही जाग्रत और क्रियाशील मज़दूर तथा अन्य श्रमजीवी सोवियत सङ्घ की कम्युनिस्ट पार्टी (बॉल्शेविक) में सङ्गठित हैं। यह पार्टी श्रमजीवियों की समाजवादी व्यवस्था का निर्माण करने तथा उसको सुदृढ़ बनाने के सङ्घर्ष में उनकी अग्रगामी (vanguard) है तथा श्रमजीवियों के सब सङ्गठनों, वह राजकीय हों या सार्वजनिक, की सञ्चालक (leading core) है"। कार्पिंस्की का कथन है कि कम्युनिस्ट पार्टी सोवियत सङ्घ की शक्ति का एक प्रमुख स्रोत है। स्टालिन ने स्वयं कम्युनिस्ट पार्टी की प्रधानता पर बल देते हुए एक बार यह घोषित किया कि "सोवियत सङ्घ में जहाँ कि सर्वहारा अधिनायकत्व का साम्राज्य है बिना पार्टी के निर्देशन प्राप्त किए कोई भी राजनैतिक अथवा सङ्गठनात्मक (organisation) प्रश्न पर कोई सोवियत या सार्वजनिक संस्था निर्णय नहीं कर सकती। यह तथ्य पार्टी प्रधानता का सर्वोच्च चिन्ह है"।

सोवियत राजनैतिक व्यवस्था का एक-दलीय होना ही महत्वपूर्ण नहीं वरन् यह भी उल्लेखनीय है कि यह दल बड़ा सङ्गठित, अनुशासन बद्ध, सुदृढ़ तथा एकीकृत है। अतः पार्टी में किसी प्रकार का मतभेद फैलाना या स्वतन्त्र उपदलों, वर्गों अथवा समुदायों का सङ्गठन करना या अन्य किसी प्रकार के भी प्रथकतावादी, साम्प्रदायिक अथवा विभक्तवादी प्रयत्न अथवा कल्पना को सहन नहीं किया जाता। उसका बड़ी कठोरता एवं निर्दयता से दमन कर दिया जाता है। निस्सन्देह पार्टी नियमों में सदस्यों को यह अधिकार दिया गया है कि वह पार्टी की सभाओं (meetings) में किसी भी कार्यकर्ता की आलोचना कर सकें। साथ ही पार्टी की आन्तरिक व्यवस्था भी जनतन्त्रीय बनाने की चेष्टा की गई है जिस को अँग्रेजी में inner party-democracy कहते हैं। प्रत्येक पार्टी-सदस्य को यह अधिकार दिया गया है कि सम्पूर्ण पार्टी की बैठक अथवा उसके किसी सङ्गठन की बैठक में वह पार्टी नीति सम्बन्धित प्रश्नों पर स्वतन्त्रतापूर्वक विचार-विमर्श तथा अपने मत प्रकट कर सके। परन्तु सदस्यों के इन अधिकारों पर अनेकों

सीमायें लगा दी गई हैं जिनसे यह अधिकार सारहीन हो जाते हैं। उदाहरणार्थ तथ्यात्मक (factual) और सकारात्मक (constructive) तथा वर्गात्मक (factional) और नकारात्मक आलोचना में भेद करके आलोचना का क्षेत्र बहुत ही संकुचित कर दिया गया है। पार्टी नियमों में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि पार्टी नीतियों के ऊपर विस्तृत विचार विमर्श इस प्रकार होना चाहिये कि नगण्य अल्पसंख्यक पार्टी के बहुसंख्यक वर्ग पर अपनी इच्छा लादने का प्रयत्न न कर सके, या पार्टी में साम्प्रदायिक समुदायों (factional groups) की स्थापना करने का कोई प्रयत्न न कर सके क्योंकि यह पार्टी एकता के लिये ध्वंसकारी होते हैं, तथा पार्टी में विभाजन करने का कोई प्रयास न कर सके क्योंकि यह सर्वहारा अधिनायकत्व की शक्ति तथा सामर्थ्य (endurance) के लिये घातक है। दल में जो वाद विवाद, विचार विमर्श करने की पद्धति अपनाई गई है उसे साम्यवादी 'आत्म-आलोचना' (self-criticism) कहते हैं जिसका अर्थ है पार्टी के कार्यों में दोषों तथा कमियों को छांटना, उनकी निन्दा करना तथा इस बात का प्रयत्न करना कि भविष्य में पार्टी की संस्थाओं एवम् उसके अंगों का सङ्गठन इस प्रकार किया जाय कि पार्टी उद्देश्यों की पूर्ती हो सके और सोवियत राज्य दृढ़ एवम् शक्तिशाली बन सके। 'आत्म-आलोचना' की क्या सीमा हो सकती है इसका अनुमान अभी हाल ही में हुये कम्युनिस्ट पार्टी की काँग्रेस के बीसवें अधिवेशन में हुये विचार-विमर्श से लगाया जा सकता है। इस अधिवेशन में उस स्टालिन की जो लैनिन की मृत्यु के पश्चात् अपने जीवनपर्यन्त अर्थात् १६५३ तक सोवियत सङ्घ में ईश्वर के तुल्य पूज्य समझा जाता था जो आलोचना की गयी, उसकी प्रत्येक नीति तथा कार्य की जिन शब्दों में निन्दा की गई उसने सारे संसार को आश्चर्य चकित कर दिया।

जनतांत्रिक केन्द्रीयतावाद

सोवियत शासन प्रणाली तथा पार्टी संगठन दोनों ही 'जनतांत्रिक केन्द्रीयतावाद' के विचित्र सिद्धान्त पर आधारित हैं। वास्तव में 'जनतांत्रिक केन्द्रीयतावाद' के कारण ही कम्युनिस्ट पार्टी इतनी संगठित तथा एकीकृत हो गई है क्योंकि इसमें जनतांत्रिक तथ्य तो नगण्य है, केन्द्रीयतावाद ही इसमें प्रधान है। पार्टी नियमों में इस प्रसिद्ध 'जनतांत्रिक केन्द्रीयतावाद' की व्याख्या इस प्रकार की गई है :

(१) पार्टी की निम्न से निम्न तथा उच्च से उच्च प्रत्येक प्रमुख सभा अथवा समिति का निर्वाचन पद्धति द्वारा संगठन;

(२) समय समय पर पार्टी की संस्थाओं (bodies) द्वारा अपने अपने संगठनों (organisations) का विवरण प्रस्तुत किया जाना;

(३) पार्टी में कठोर अनुशासन तथा अल्पसंख्यकों का बहुसंख्यकों के आधीन (subordinate) होना;

(४) पार्टी की उच्च सभाओं (party bodies) के निर्णय उसकी निम्न सभाओं के लिए पूर्ण रूप से मान्य (binding) होना।

इन चारों सिद्धान्तों में अन्तिम सब से अधिक महत्वपूर्ण है क्योंकि यह 'जनतांत्रिक केन्द्रीयतावाद' की वास्तविक प्रकृति को प्रकट करता है। वास्तव में कम्युनिस्ट पार्टी का संगठन एक सैनिक संगठन के तद्नरूप है। जिस प्रकार सेना में अनुशासन का यह एक कठोर नियम होता है कि निम्न कोटि के अधिकारी अपने से उच्च अधिकारी की आज्ञा का पालन निर्विवाद करें इसी प्रकार सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी में भी पार्टी के निम्न कोटि के अंगों को अपने से उच्च कोटि के अंग का पालन करना ही अनुशासन समझा जाता है। इस प्रकार पार्टी की सम्पूर्ण सत्ता निम्न धरातल के अंगों में होती हुयी पार्टी के सर्वोच्च नेतृमण्डल अथवा प्रेजिडियम में केन्द्रित हो जाती है। प्रेजिडियम के निर्णय सब पार्टी के अंगों के लिए मान्य हैं। उनके विपरीत जाने अथवा उनकी उपेक्षा करने का कोई साहस नहीं कर सकता। जैसा कि पैट स्लोन ने लिखा है "पार्टी की मूल नीति के सब प्रश्नों पर अन्तिम निर्णय होने तक ही वाद विवाद को प्रोत्साहन दिया जाता है। निर्णय होने के उपरान्त प्रत्येक सदस्य इस निर्णय से बाध्य होता है"।

अपने जन्म से अब तक सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के नाम, इसके संगठन तथा कार्यों में अनेको बार परिवर्तन किये जा चुके हैं। इसका प्रारम्भिक रूप रूसी सामाजिक जनतांत्रिक श्रमिक दल (Russian Social Democratic Labour Party) था जिसकी स्थापना १८६८ में उस समय रूस में स्थित विभिन्न जनतंत्रवादी समुदायों का संगठन कर के की गई थी। परन्तु शीघ्र ही पार्टी में मतभेद हो गये और यह दो वर्गों में विभक्त हो गई : एक वर्ग 'मैन्शेविक' (Mensheviks) व दूसरा बॉल्शेविक (Bolsheviks) कहलाया। १६०५ से १६१७ तक दोनों वर्ग पार्टी में प्रभुता स्थापित करने के लिये परस्पर संघर्षमयी रहे। १६१७ की क्रान्ति के समय बॉल्शेविक और मैन्शेविकों के अतिरिक्त कई अन्य उदारवादी तथा समाजवादी दल भी थे जिनमें संवैधानिक जनतंत्रवादी तथा सामाजिक क्रान्तिकारी दो प्रमुख थे। १६१७ की क्रान्ति में इन सब दलों का हाथ था और क्रान्ति के उपरान्त जो केरेन्सकी सरकार की स्थापना हुयी वह भी एक मिश्रित सरकार थी। परन्तु अक्टूबर १६१७ की क्रान्ति के उपरान्त बॉल्शेविक दल ने केरन्सकी सरकार को उलट दिया और स्वयं राज्य पर अपना एकाधिपत्य

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी का इतिहास

जमा लिया। अन्य सब दलों का दमन कर दिया गया। ६ मार्च १९१८ को रूसी सामाजिक जनतांत्रिक श्रमिक दल (बॉल्शेविक) की सातवीं कांग्रेस का अधिवेशन हुआ जिसमें दल का नाम बदल कर "रूसी कम्युनिस्ट पार्टी (बॉल्शेविक)" कर दिया गया। दिसम्बर १९२५ में पार्टी की १४ वीं कांग्रेस ने फिर इसके नाम में परिवर्तन किया और तब से यह पार्टी "सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी (बॉल्शेविक)" [C. P. S. U. (B)] कहलाती है। १९१८ तथा १९२४ के संविधानों में इसका कोई उल्लेख नहीं था। परन्तु १९३६ के संविधान में इसको मान्यता दी गई। यह वास्तव में विलक्षण है क्योंकि पाश्चात्य प्रजातंत्रवादी देशों में कहीं भी संविधानों में राजनैतिक दलों को मान्यता नहीं दी जाती। राजनैतिक दलों का विकास संविधान की परिधि के परे होता है। वह संविधान का 'संचालक चक्र' होते हुये भी बिना संवैधानिक मान्यता के रहते हैं। परन्तु सोवियत संघ का संविधान कम्युनिस्ट पार्टी को सोवियत संघ के श्रमजीवियों की अगुआ मानकर पार्टी के अधिनायकत्व को वैधानिक आधार प्रदान करता है।

अक्टूबर १९१७ की क्रान्ति के उपरान्त कम्युनिस्ट पार्टी ही सोवियत संघ में एकमात्र राजनैतिक दल रहा है। जैसा कि ऊपर संकेत किया गया, वहाँ किसी अन्य दल का संगठन किया ही नहीं जा सकता। कम्युनिस्ट पार्टी मार्क्सवादी विचारधारा की अनुयायी है और मार्क्स द्वारा कल्पित 'साम्यवाद' की स्थापना सोवियत समाज में करना इसका लक्ष्य है। आरम्भ से ही यह एक क्रांतिकारी पार्टी थी। अतः इसका विश्वास संवैधानिक अथवा संसदीय संस्थाओं में भाग लेकर राज्य में परिवर्तन करने में न था, वरन् पूंजीवादी व्यवस्था का क्रान्ति द्वारा समूल नाश कर, राज्य संस्थाओं पर अपना एकमात्र आधिपत्य स्थापित कर राज्य-शक्ति को साम्यवादी व्यवस्था की स्थापना करने के हेतु प्रयोग करना ही इसकी नीति तथा विचारधारा रही है। अतः सोवियत संघ के राजनैतिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को कम्युनिस्ट पार्टी नियमित तथा नियंत्रित करती है। इसका विरोध करने के हेतु किसी संस्था अथवा दल का संगठन नहीं किया जा सकता। ऐसे प्रयत्नों को क्रान्तिविरोधी कह कर निर्दयतापूर्वक उनका दमन कर दिया जाता है। यही कारण है कि सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी एक अत्यन्त ही एकीकृत, संगठित, अनुशासन-बद्ध दल है। इसी कारण कुछ टीकाकार सोवियत शासन प्रणाली को एक ऐसा 'पार्टी अधिनायकत्व' (party dictatorship) मानते हैं जो कि जनतंत्र से बहुत दूर है।

कम्युनिस्ट पार्टी की सदस्य संख्या निरन्तर घटती-बढ़ती रही। मार्च १९१७ क्रान्ति के समय बॉल्शेविक दल की कुल सदस्य संख्या केवल २३,६०० थी।

यह संख्या अक्टूबर १९५२ में बढ़कर ६८,८२,१४५ हो गई। निम्नलिखित तालिका[1] से पार्टी सदस्य संख्या की गतिविधि स्पष्ट हो जाती है:—

१९२१ के उपरान्त सन् १९२४ तक पार्टी की सदस्य संख्या के घटने का कारण यह था कि इस काल में पार्टी में भारी शुद्धिकरण (purge) किया गया

१ जनवरी	सदस्य	उम्मेदवार	कुल संख्या
१९१७	२३,६००		२३,६००
१९१८	११५,०००		११५,०००
१९१९	२५१,०००		२५१,०००
१९२०	४३१,४००		४३१,४००
१९२१	५७६,०००		५७६,०००
१९२२	४१०,४३०	११७,९२४	५२८,३५४
१९२३	३८१,४००	११७,७००	४९९,१००
१९२४	३५०,०००	१२२,०००	४७२,०००
१९२५	४४०,३६५	३६१,४३९	८०१,८०४
१९२६	६३९,६५२	४४०,१६२	१,०७९,८१४
१९२७	७८६,२८८	४२६,२१७	१,२१२,५०५
१९२८	९१४,३०७	३९१,५४७	१,३०५,८५४
१९२९	१,०९०,५०८	४४ ,८५४	१,५३५,३६२
१९३०	१,१८४,६५१	४९३,२५९	१,६७७,९१०
१९३१	१,३६९,४०६	८४२,८१९	२,२१२,२२५
१९३२	१,७६९,७७३	१,३४७,४७७	३,११७,२५०
१९३३	२,२०३,९५१	१,३५१,३८७	३,५५५,३३८
१९३४	१,८२६,७५६	८७४,२५२	२,७०१,००८
१९३५	१,६५९,१०४	६९९,६१०	२,३५८,७१४
१९३६	१,४८९,९०७	५८६,९३५	२,०७६,८४२
१९३७	१,४५३,८२८	५२७,८६९	१,९८१,६९७
१९३८	१,४०५,८७९	५१४,१२३	१,९२०,००२
१९३९	१,५१४,१८१	७९२,७९२	२,३०६,९७३
१९४०	१,९८२,७४३	१,४१७,२३२	३,३९९,९७५
१९४१	२,५१५,४८१	१,३६१,४०४	३,८७६,८८५
१९४५	३,९६५,५३०	१,१९४,२३९	५,७६०,३६९
१९५२	६,०१३,५९२	८६८,८८६	६,८८२,१४५

1. Fainsod : How Russia is Ruled ? p. 212.

जिसके फलस्वरूप १६२१ में लगभग १७०,००० सदस्य पार्टी से निकाल दिये गये १६२२ में भी निर्वासन होते रहे यहाँ तक कि १६२३ में पार्टी की सदस्य संख्या १६२१ की अपेक्षा लगभग आधी रह गयी। वास्तव में यह काल पार्टी में बड़े अन्तर्विरोध (inner-conflict) का काल था। नव-आर्थिक नीति के बारे में पार्टी के विभिन्न वर्गों में मतभेद था। इसके अतिरिक्त सत्ता के लिये १६२४ में लैनिन की मृत्योपरान्त स्टालिन, ट्रॉट्स्की तथा कोलन्तारी (Kollontari) में संघर्ष आरम्भ हो गया। अन्त में स्टालिन, जो २ अप्रेल १६२२ को पार्टी का महा सचिव (General Secretary) बन गया था, की विजय हुयी। १६२७ तक ट्रॉट्स्की को पूर्णतया सोवियत राजनीति से अलग कर दिया गया और वह देश छोड़कर भाग गया। जब २ दिसम्बर १६२७ को पार्टी की पंदरहवीं कांग्रेस का अधिवेशन हुआ तो उसमें ८८७,२३३ सदस्यों के ८६८ प्रतिनिधि थे। कांग्रेस ने स्टालिन के सब कार्यों की संपुष्टि कर दी। तब से स्टालिन पार्टी का सर्वोच्च नेता तथा सोवियत राज्य का निरंकुश संचालक बन गया और १६५३ में अपनी मृत्युपर्यन्त वही पार्टी तथा सरकार में सर्वोपरि शक्ति रहा। १६३३ में पार्टी में नये सदस्यों की भर्ती रोक दी गई और फिर से पार्टी सदस्यों का शुद्धिकरण किया गया। १६३४ में पार्टी की सत्रहवीं कांग्रेस ने पार्टी संगठन तथा उसके नियमों में महत्वपूर्ण संशोधन किये। केन्द्रीय मंत्रि-परिषद के निरीक्षण में एक पार्टी-नियंत्रण-आयोग की स्थापना की गई। १ दिसम्बर १६३४ को पॉलिटब्यूरो के एक सदस्य किरोव (Kirov) की हत्या ने पार्टी नेतृमण्डल में सन्सनी फैला दी। शुद्धिकरण ने फिर से जोर पकड़ा। निरंतर चार वर्षों तक संदिग्ध सदस्यों का निर्वासन तथा बध (execution) चलता रहा, लगभग २७०,००० सदस्य इस काल में पार्टी से निकाल दिये गये। १६३६ में पार्टी की कुल संख्या १६,२०,००२ रह गई परन्तु युद्धकाल में पुनः पार्टी सदस्यों की खूब भर्ती हुई जिसके फलस्वरूप पार्टी की संख्या फिर से बढ़ने लगी। होते होते अक्टूबर १६५२ में यह संख्या ६,८८२,१४५ हो गई।

पार्टी की सदस्यता

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी एक अत्यन्त ही कठोर, अनुशासन बद्ध, संगठित तथा नियमित दल है। पार्टी के नियमों से तनिक भी विचलित होने पर तुरन्त निकाल दिया जाता है। समय समय पर पार्टी में शुद्धिकरण (purges) होते रहते हैं। पार्टी में प्रविष्ठ होना भी सरल नहीं है। वास्तव में पार्टी की सदस्यता एक गौरव तथा सम्मान का विशेषाधिकार माना जाता है। अतः पार्टी के सदस्य बनने के नियम इतने कठिन हैं कि प्रत्येक साधारण व्यक्ति के लिये उनका पूरा करना सम्भव नहीं हो सकता।

पार्टी में प्रवेश करने की प्रक्रिया भी बड़ी जटिल है। यह कहा जाता है कि सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्य सैनिकों से भी अधिक अनुशासन-बद्ध हैं तथा धर्म प्रचारकों से भी अधिक अपने उद्देश्य के प्रति सतर्क तथा भक्त। इसका मूल कारण यही है कि पार्टी सदस्यता में केवल उन्हीं व्यक्तियों को स्वीकार किया जाता है जिनकी हर प्रकार से परीक्षा कर ली जाती है, सदस्य संख्या जान-बूझ कर कम रखी जाती है ताकि अनुशासन में शिथिलता न आने पाये। इसी लिये सदस्यता प्राप्त करने के नियम बड़े कठिन हैं। कुछ वर्गों के लोगों को पार्टी सदस्यता दी ही नहीं जा सकती जैसे पुजारी (priests), भूमिपति (Kulaks), पूँजीपति इत्यादि। यह आवश्यक है कि पार्टी सदस्यता का अभ्यर्थी (candidate) पक्का मार्क्सवादी हो तथा पार्टी का कार्यक्रम स्वीकार करे। प्रत्येक सदस्य को पार्टी निर्णयों का अनुसरण करना, उसकी नीति तथा कार्यक्रम को स्वीकार करना, उसके किसी एक संगठन में कार्य करना तथा पार्टी को कुछ सदस्यता-शुल्क देना आवश्यक होता है।

सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी के नियमों में यह स्पष्ट रूप से कहा गया है कि राजनैतिक दृष्टिकोण से अत्यन्त जागृत तथा क्रियाशील मज़दूर, किसान तथा बुद्धिजीवी मनुष्य ही जो साम्यवाद के प्रति अगाढ़ निष्ठा रखते हों कम्युनिस्ट पार्टी की सदस्यता के लिये स्वीकार किये जायेंगे। १८-२० वर्ष की अवस्था वाले किसान, मज़दूर तथा सैनिक घरानों के नवयुवकों को सरलता से स्वीकार कर लिया जाता है। सदस्यता के लिये प्रार्थी की योग्यताओं का अच्छी तरह से परीक्षण व निरीक्षण किया जाता है। सदस्यता के लिये इच्छुक व्यक्ति को एक आवेदनपत्र देना पड़ता है। यह आवश्यक है कि इस आवेदन-पत्र को पार्टी के ३ या अधिक क्रियाशील तथा सम्मानित (good standing) सदस्यों की सिफारिश प्राप्त हो। केवल उन लोगों की सिफारिश स्वीकार की जाती है जिनके संग अभ्यर्थी ने किसी पार्टी संगठन में कम से कम एक वर्ष तक काम किया हो और जिन्होंने उसके काम को स्वयं देखा हो। आवेदन-पत्र स्वीकार हो जाने पर अभ्यर्थी पार्टी की सदस्यता के लिये स्वीकृत कर लिया जाता है परन्तु आरम्भ में परीक्षण काल (probationary period) चलता है जो कि अभ्यर्थी की प्रतिष्ठा (status) अनुसार एक से पांच वर्ष तक के लिये निर्धारित किया जा सकता है। परीक्षण-काल में पार्टी के अन्य सदस्य निरन्तर उस पर दृष्टि रखते हैं और समय समय पर उसके चरित्र तथा व्यवहार संबंधी विवरण पार्टी कार्यालय को देते रहते हैं। अगर यह विवरण संतोषजनक न हों तो उसके परीक्षणकाल को बढ़ाया जा सकता है या उसके सदस्यता के आवेदन-पत्र को ही अस्वीकृत किया जा सकता है। इस प्रकार

यह काल वास्तव में उसके लिये प्रशिक्षण तथा परीक्षण का काल होता है। परन्तु यदि अभ्यर्थी अपने चरित्र तथा व्यवहार से यह प्रमाणित कर देता है कि वह स्वार्थी नहीं है, वह साम्यवाद के सिद्धान्तों को ठीक प्रकार से समझता है, साम्यवाद तथा पार्टी के प्रति उसकी निष्ठा है, मद्यपान इत्यादि व्यसनों से मुक्त है, धर्मान्ध नहीं है तथा अपने कर्तव्यों एवम् उत्तरदायित्वों के प्रति जागरुक है तो उसको पार्टी सदस्यता प्रदान कर दी जाती है।

प्रत्येक सदस्य को निर्धारित प्रवेश-शुल्क तथा प्रतिमास अपनी आय के अनुसार मासिक-शुल्क देना पड़ता है। अक्टूबर १६५२ में पार्टी की १६वीं कांग्रेस में जो नियम अन्तर्ग्रहित किये गये थे उनके अनुसार प्रत्येक पार्टी सदस्य के निम्नलिखित कर्तव्य निर्धारित किये गये :—

(१) हर प्रकार से पार्टी-एकता की रक्षा करना। इसको पार्टी की शक्ति के लिये परमावश्यक मानना;

(२) पार्टी के निर्णयों को लागू करने में सक्रिय रूप से संघर्ष करना;

(३) अपने कार्य को निपुणता एवम् कुशलता से करना, अपनी कार्य कुशलता में उत्तरोत्तर उन्नति करना और हर प्रकार से समाजवादी सम्पत्ति को सोवियत व्यवस्था का पवित्र आधार मानकर उसकी रक्षा करना तथा उसे सुदृढ़ बनाना;

(४) जन साधारण (mass) से निरन्तर सम्पर्क तथा सम्बन्ध दृढ़तर करना, श्रमजीवियों की इच्छाओं तथा आवश्यकताओं की अविलम्ब संतुष्टि करने का प्रयत्न करना; पार्टी के जो मनुष्य सदस्य नहीं हैं उनको पार्टी के निर्णयों तथा नीति के अर्थ समझाना;

(५) अपनी राजनीतिक जानकारी (awareness) बढ़ाने तथा मार्क्स-लैनिन के सिद्धान्तों का पूर्ण ज्ञान प्राप्त करने की चेष्टा करना;

(६) पार्टी तथा राज्य के अनुशासन का पालन करना जो कि सब पार्टी सदस्यों के लिये समान रूप से अनिवार्य है;

(७) आत्म-आलोचना (self-criticism) तथा बाह्य आलोचना का विकास करना, कार्य के दोषों तथा त्रुटियों का भंडाफोड़ करना तथा उनको दूर करने का प्रयास करना;

(८) पार्टी की सब प्रमुख संस्थाओं को यहाँ तक कि पार्टी की केन्द्रीय समिति को काम के दोषों, चाहे वह किसी भी व्यक्ति के हों, से सूचित करना;

(९) पार्टी के समक्ष सत्य तथा ईमानदारी का व्यवहार करना, सचाई को छुपाने अथवा उसे विकृत (distort) करने का कभी प्रयत्न न करना;

(१०) पार्टी तथा राज्य के गुप्त भेदों को अपने तक सीमित रखना और राजनैतिक दृष्टिकोण से सतर्क रहना;

(११) पदों की नियुक्ति के लिये अभ्यर्थियों का चुनाव करने में पार्टी के निर्देशों का पालन करना।

संक्षिप्त में यह कहना चाहिये कि प्रत्येक पार्टी सदस्य से यह आशा की जाती है कि वह तन, मन, धन से यथाशक्ति पार्टी की सेवा करे। न केवल मार्क्स-लैनिन द्वारा प्रतिपादित साम्यवाद बल्कि वर्तमान पार्टी नेतृमण्डल के प्रति भी उसकी श्रद्धा व निष्ठा अगाढ़ होनी चाहिये।

पार्टी सदस्यों के विशेषाधिकार

इन कर्तव्यों के बदले में पार्टी सदस्यों को कुछ विशेषाधिकार दिये गये हैं। विशेषकर सदस्यों को (१) पार्टी की सभाओं (meetings) में सदस्यों की आलोचना करने, (२) पार्टी के किसी भी अंग के लिये सदस्यों को निर्वाचित करने अथवा स्वयं निर्वाचित हो सकने, (३) पार्टी की किसी भी संस्था या समिति (चाहे वह केन्द्रीय समिति ही क्यों न हो) से प्रश्नोत्तर करने अथवा उनको कोई वक्तव्य भेजने के अधिकार होते हैं। (४) सरकारी पदों पर नियुक्ति तथा पदोन्नति में उनको प्राथमिकता दी जाती है; (५) स्थानीय सोवियत, उपभोक्ता सहकारी समिति, श्रमिक संघ इत्यादि संस्थाओं के लिये निर्वाचन में सफल होने की एक गैर पार्टी-सदस्य की अपेक्षा उसकी सम्भावना अधिक हो जाती है; (६) इन विभिन्न संगठन तथा संस्थाओं के सर्वोच्च संचालक मण्डलों (governing bodies) में तो अधिकतर पार्टी के सदस्य ही होते हैं। प्रशासकीय सेवाओं में भी पार्टी के सदस्यों की ही प्रभुता रहती है। लगभग सब न्यासों (trusts), औद्योगिक कारखानों, मिलों, सामूहिक खेतों इत्यादि के संचालक-मण्डलों (Board of Directors) में भी अधिकतर साम्यवादी ही होते हैं। संक्षिप्त में कहा जा सकता है कि पार्टी के सदस्य जो पार्टी के उच्चाधिकारियों की आज्ञा पालन करने के लिये वचनबद्ध होते हैं विभिन्न क्षेत्रों में पदाधिकारी बन जाते हैं। उनका मुख्य व्यवसाय पार्टी-नीति को सोवियत संघ के विभिन्न प्रशासकीय क्षेत्रों में लागू करना होता है।

कम्युनिस्ट पार्टी का संगठन

आकार अथवा संगठन के दृष्टिकोण से सोवियत संघ की कम्युनिस्ट पार्टी को एक शक्ति का पीरामिड (pyramid) कहा जा सकता है। अर्थात् एक क्षेत्रीय संगठन उस क्षेत्र के विभिन्न भागों के सङ्गठनों से श्रेष्ठ तथा प्रधान होता है। इसी प्रकार एक व्यवसाय का सङ्गठन उस व्यवसाय के विभिन्न विभागों के

सङ्गठनों से सर्वोपरि होता है । इस प्रकार होते होते सम्पूर्ण शक्ति पार्टी के केन्द्रीय अंगों अर्थात् केन्द्रीय समिति और उसके प्रेजिडिमय में केन्द्रित हो जाती है ।

पार्टी संगठन के सोवियत संघ में दो आधार हैं : (१) प्रादेशिक (territorial) और (२) व्यवसायिक (functional) । सब से निम्न धरातल पर पार्टी के प्रारम्भिक संगठन (primary party organisation) पाये जाते हैं जिनको पहले सैल (cell) या न्यूक्लियस (nucleus) कहते थे । इनके ऊपर नगरों, ग्रामीण जिलों, क्षेत्रों, प्रदेशों, प्रान्तों, संघांतरित गणराज्यों इत्यादि के सङ्गठन तथा शिखर पर अखिल संघीय पार्टी अंग होते हैं । इन विभिन्न धरातलों पर स्थित पार्टी संगठनों के पारस्परिक संबंध 'जनतंत्रिक केन्द्रीयतावाद' के सिद्धांत द्वारा नियमित होते हैं जिसकी व्याख्या पहले की जा चुकी है ।

प्रारम्भिक पार्टी संगठन

कम्युनिस्ट पार्टी के सङ्गठन में सब से निम्नकोटि प्रारम्भिक पार्टी सङ्गठनों (primary party organisations) की है जिनकी संख्या इस समय लगभग ३५०,००० है । इनका सङ्गठन किसी भी ऐसी संस्था, मिल, कारखाने, उद्योगगृह, खेत, सहकारी समिति, सैन्यदल (army regiment), स्कूल, कॉलिज, विश्वविद्यालय इत्यादि में किया जा सकता है जहाँ पार्टी के कम से कम ३ सदस्य हों । परन्तु इन प्रारम्भिक पार्टी सङ्गठनों के निर्माण के हेतु संबंधित नगर या जिले की पार्टी समिति की स्वीकृति प्राप्त होना आवश्यक है । निश्चय ही विभिन्न प्रारम्भिक सङ्गठनों की सदस्य संख्या भिन्न होती है । जो प्रारम्भिक सङ्गठन बड़े हैं अर्थात् जिनकी सदस्य संख्या १५ से ऊपर है उन्हें एक सचिव के अतिरिक्त एक कार्यकारिणी समिति भी जिसको ब्यूरो (bureau) कहते हैं चुनने का अधिकार है ।

प्रारम्भिक पार्टी सङ्गठनों के निम्नलिखित कार्य बताये जाते हैं :—

(१) पार्टी के निर्णयों का जनता में प्रचार करने के हेतु जनसाधारण में आन्दोलनात्मक तथा सङ्गठनात्मक कार्य करना;
(२) पार्टी में नये सदस्यों की भर्ती करना तथा उनके प्रशिक्षण का प्रबन्ध करना;
(३) पार्टी सदस्यों तथा अभ्यर्थियों की राजनैतिक शिक्षा का प्रबन्ध करना । उन्हें मार्क्स तथा लैनिन के सिद्धान्तों का न्यूनतम निर्धारित ज्ञान कराना;
(४) राजनैतिक विभागों की इनके व्यवहारिक कार्यों में सहायता करना;
(५) उत्पादन योजनाओं की पूर्ति करने, श्रमिक अनुशासन को सुदृढ़ करने इत्यादि के लिये मिलों, कारखानों, राजकीय तथा सामूहिक खेतों में जनसाधारण की शक्ति को संगठित करना;
(६) फैक्ट्रियों, राजकीय तथा सामूहिक खेतों में कुप्रबन्ध तथा ढील (laxity)

को रोकने का प्रयत्न करना और इस बात की चेष्टा करना कि श्रमिकों, किसानों तथा अन्य श्रमजीवियों के जीवन स्तर तथा उनकी संस्कृति में उत्तरोत्तर उन्नति हो;

(७) आलोचना तथा आत्म-आलोचना की भावना तथा दोषों के प्रति सदस्यों में असहनशीलता विकसित करना;

(८) राज्य के आर्थिक तथा राजनीतिक जीवन में सक्रिय भाग लेना।

यह उल्लेखनीय है कि इन सङ्गठनों में सचिव का पद सब से अधिक महत्वपूर्ण होता है। वही इनका कार्य संचालन (बड़े सङ्गठनों में एक ब्यूरो की सहायता से) करता है।

पार्टी सङ्गठन में दूसरे स्तर पर नगर तथा जिले (Raions) की पार्टी समितियां तथा सम्मेलन (conferences) होते हैं। पार्टी नियमों के अनुसार नगर तथा जिलों में पार्टी-सम्मेलन वर्ष में एक बार बुलाये जाने चाहियें। इन सम्मेलनों में प्रारम्भिक पार्टी सङ्गठनों के प्रतिनिधि चुन कर भेजे जाते हैं। यह सम्मेलन अपनी एक कार्यकारिणी समिति का निर्वाचन करते हैं। इन नगर समितियों (gorkoms) तथा जिला समितियों (Raikoms) की बैठक डेढ़ महीने में एक बार होती है। यह अपने अपने एक ब्यूरो का चुनाव करती है जिसमें सात से लेकर नौ तक सदस्य तथा तीन सचिव होते हैं। इनका काम पार्टी सङ्गठन का प्रतिदिन का कार्य संचालन करना तथा अपने अधिकार क्षेत्र में स्थित प्रारम्भिक पार्टी संगठनों के कार्यों का निरीक्षण करना होता है। ब्यूरो (bureau) के सचिवों की नियुक्ति की संपुष्टि प्रादेशिक अथवा प्रान्तीय (territorial) समिति अथवा सम्बन्धित गणराज्य की केन्द्रीय समिति द्वारा होनी आवश्यक है। इस समय सम्पूर्ण सोवियत राज्य में ५४४ नगर तथा ४८८६ जिले संगठन पार्टी के हैं।

नगर तथा जिलों की पार्टी समितियाँ

नगरों तथा जिलों के ऊपर पार्टी संगठन में प्रदेशों तथा प्रान्तों (territories) का स्थान आता है। प्रत्येक प्रदेश तथा प्रान्त में पार्टी संगठन का सर्वोच्च अंग कान्फ्रेंस (conference) होता है जिसका निर्वाचन नगरों तथा जिलों के पार्टी सम्मेलन करते हैं। प्रदेशों तथा प्रान्तों की यह कान्फ्रेंस (conference) एक समिति (Obkom or Kraikom) का चुनाव करती है। यह समिति स्वयं एक ब्यूरो (bureau) तथा ३ सचिवों (secretaries) का चुनाव करती है। पार्टी के प्रथम सचिव तथा अन्य महत्वपूर्ण अधिकारी पार्टी के केन्द्रीय संगठन की सिफारिश पर नियुक्त होते हैं। प्रादेशिक अथवा प्रान्तीय ब्यूरो में क्षेत्र की सब महान विभूतियाँ जैसे

प्रादेशिक तथा प्रान्तीय संगठन

पार्टी के तीनों सचिव, प्रदेश की कार्यकारिणी समिति का अध्यक्ष तथा अन्य महत्वपूर्ण पार्टी तथा प्रशासन के पदाधिकारी होते हैं। सम्पूर्ण पार्टी संगठन (Oblast or Krai) में प्रथम सचिव (First Secretary) सब से अधिक शक्तिशाली होता है। १९५२ में सोवियत संघ में ८ प्रान्तीय (Krai) तथा १६७ प्रादेशिक (Oblast) पार्टी संगठन थे।

संघातरित गणराज्यों के पार्टी संगठन

रूसी सोवियत संघीय समाजवादी गणराज्य (R. S. F. S. R.) को छोड़ कर सोवियत संघ के अन्य १४ संघातरित गणराज्यों में संघीय पार्टी संगठन के समानान्तर ही पार्टी संगठनों की व्यवस्था की गई है। पार्टी नियमों के अनुसार प्रत्येक गणराज्य में पार्टी का सर्वोच्च अंग उसकी कांग्रेस (party congress) होती है। प्रत्येक गणराज्य में यह कांग्रेस एक केन्द्रीय समिति (central committee) का चुनाव करती है जिसमें ३ सचिवों को मिलाकर ११ सदस्य से अधिक नहीं होते। सचिवों के निर्वाचन की पार्टी की केन्द्रीय समिति द्वारा संपुष्टि किया जाना आवश्यक है। वास्तव में पार्टी संगठन की सम्पूर्ण शक्ति इसी समिति के हाथ में केन्द्रित रहती है और इस समिति में प्रथम सचिव (first secretary) सब से अधिक शक्तिशाली तथा प्रभावशाली होता है। यह उल्लेखनीय है कि समिति में गणराज्य सरकार तथा पार्टी संगठन की महत्वपूर्ण एवम् प्रमुख विभूतियाँ जैसे पार्टी सचिव, मंत्रि परिषद का अध्यक्ष, सर्वोच्च सोवियत का सभापति, गृह-मंत्रि तथा कुछ महत्वपूर्ण प्रादेशकि पार्टी संगठनों के प्रथम सचिव इत्यादि होती हैं। गणराज्यों के पार्टी संगठन में एक अखिल संघीय केन्द्रीय समिति का भी प्रतिनिधि होता है जो कि गणराज्य के पार्टी संगठन के कार्यों का निरीक्षण करता है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक गणराज्य में एक पार्टी मण्डल (collegium) भी होता है जिसके कार्यों में पार्टी अनुशासन को लागू करना, पार्टी सदस्यों के आचार व्यवहार की देख भाल करना, पार्टी से सदस्यों के निर्वासन (expulsions) तथा संगठन में शुद्धिकरण कार्य का निरीक्षण करना प्रमुख हैं।

पार्टी संगठन का यह एक सामान्य सिद्धान्त है कि पार्टी के प्रत्येक धरातल के संगठन को अपने से निम्न कोटि के संगठनों का नियंत्रण तथा उनके कार्यों का निरीक्षण करने का अधिकार होता है। इस हेतु उच्च अंग अपने निम्नतर अंगों को समय समय पर आदेश निर्देश जारी करते रहते है। यहाँ तक कि पार्टी के निम्नकोटि के संगठनों के पदाधिकारियों की नियुक्तियों की संपुष्टि भी पार्टी के उनसे उच्चतम संगठनों द्वारा किया जाना आवश्यक है।

पार्टी संगठन के उच्चतम शिखर पर पार्टी के अखिल-संघीय अथवा

केन्द्रीय अंग स्थित हैं जिनमें प्रधान तथा सर्वोच्च 'अखिल संघीय कांग्रेस' होती है। इसका अधिवेशन चार वर्षों में कम से कम एक बार अवश्य होना चाहिये परन्तु व्यवहार में इस नियम का पालन नहीं हुआ है। उदाहरणार्थ पार्टी की १७वीं कांग्रेस का अधिवेशन १६३४ में हुआ, १८ वीं का १६३६ में। फिर १६५२ तक पार्टी कांग्रेस का कोई अधिवेशन नहीं हुआ। परन्तु १६५६ में अखिल-संघीय-पार्टी कांग्रेस का बीसवाँ अधिवेशन १६ वें अधिवेशन के ठीक चार वर्ष पश्चात हुआ। केन्द्रीय पार्टी कांग्रेस में प्रत्येक गणराज्य को पार्टी कांग्रेस तथा प्रदेश एवम् प्रान्त की कान्फ्रेंस प्रतिनिधि चुनकर भेजती है। इसमें दो प्रकार के प्रतिनिधि भेजे जाते हैं। एक वह जिनको मताधिकार होता है (voting delegates) दूसरे वह जो केवल परामर्श दाता (consulting delegates) होते हैं। केन्द्रीय पार्टी कांग्रेस में भेजे जाने वाले प्रत्येक गणराज्य के प्रतिनिधियों की संख्या उस राज्य में पार्टी सदस्यों की संख्या के अनुसार ही निश्चित की जाती है। कांग्रेस के सदस्यों की संख्या घटती बढ़ती रही है। १६१६ में निर्वाचित केन्द्रीय पार्टी कांग्रेस में केवल १०४ प्रतिनिधि थे, १६३४ में १७ वीं कांग्रेस में यह संख्या २१५६ तक पहुँच गई। १६३६ में पार्टी में शुद्धिकरण के कारण १८ वीं कांग्रेस में केवल १५७४ प्रतिनिधि थे।

अखिल संघीय अथवा केन्द्रीय संगठन

अखिल संघीय पार्टी कांग्रेस के अधिवेशन पार्टी की केन्द्रीय समिति द्वारा बुलाये जाते हैं। अधिवेशन अल्पकालीन तथा गुप्त होते हैं। केवल प्रतिनिधि तथा आमंत्रित अतिथि ही भाग ले सकते हैं। इसकी कार्यवाई पर पार्टी नेताओं का पूर्ण नियंत्रण रहता है। अतः कांग्रेस केवल एक दिखावे मात्र की संस्था रह गई है। जो प्रस्ताव इत्यादि केन्द्रीय समिति द्वारा इसके समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं साधारणतया उनको सर्व सम्मति से स्वीकृत कर लिया जाता है। इन कांग्रेसों का प्रयोग पार्टी के नये उद्देश्यों तथा लक्ष्यों की घोषणा करने, पार्टी नीति में कल्पित संशोधनों एवं पार्टी के नियमों में परिवर्तनों की घोषणा करने तथा पार्टी के नेतृमण्डल में किये गये परिवर्तनों का अनुमोदन कराने के लिये किया जाता है। अखिल संघीय पार्टी कांग्रेस के समक्ष पार्टी की केन्द्रीय समिति तथा पार्टी का केन्द्रीय-आय-व्यय परीक्षण आयोग (Auditing Commission) अपने अपने कार्यों के विवरण (reports) प्रस्तुत करते हैं। कांग्रेस ही पार्टी की केन्द्रीय समिति तथा आय-व्यय-परीक्षण-आयोग (Auditing commission) का निर्वाचन करती है। इसको पार्टी नियमों तथा नीतियों में संशोधन परिवर्धन करने के पूर्ण अधिकार होते हैं। इसके निर्देशों व घोषणाओं को पार्टी के सब

निम्न कोटि के अंगों तथा संगठनों का पालन करना तथा उनको लागू करना आवश्यक है परन्तु जैसा कि ऊपर संकेत किया गया कांग्रेस तो केवल कुछ प्रभावशाली नेताओं के हाथों में कठपुतली की भाँति नाचती है। वही सम्पूर्ण पार्टी संगठन एवम् शासन में सत्तारूढ़ रहते हैं।

पार्टी-सम्मेलन

पार्टी कांग्रेस के अधिवेशनों के अन्तर्काल में पार्टी की केन्द्रीय समिति अखिल-संघीय-पार्टी-सम्मेलनों का आयोजन (All Union Party Conferences) करती है जिसमें स्थानीय पार्टी संगठनों के प्रतिनिधि सम्मिलित होते हैं। पहले इस प्रकार का सम्मेलन वर्ष में कम से कम एक बार अवश्य बुलाया जाता था, फिर नियम हो गया कि कांग्रेस के अधिवेशनों के अन्तर्काल में कम से कम एक बार अवश्य आयोजित होना चाहिये। १६३६ के नियमों ने पुनः इसके वार्षिक अधिवेशन बुलाये जाने की व्यवस्था की। इसके प्रतिनिधि प्रान्तीय, प्रदेशीय, तथा गणराजकीय पार्टी केन्द्रीय समितियों के सदस्यों में से स्थानीय पार्टी संगठनों द्वारा चुने जाते हैं, इन सम्मेलनों को पार्टी नीति से संबंधित तत्कालीन समस्याओं पर विचार करने तथा सदस्यों की पदच्युति कर उन के स्थान पर नये सदस्यों की नियुक्ति कर सकने का अधिकार है परन्तु केन्द्रीय समिति के $\frac{1}{5}$ भाग से अधिक की नहीं। केवल केन्द्रीय समिति के सदस्यों की नियुक्ति अथवा पदच्युति को छोड़कर कान्फ्रेंस के सब निर्णयों का पार्टी की केन्द्रीय समिति द्वारा अनुमोदन किया जाना आवश्यक है।

केन्द्रीय समिति

पार्टी के नियमों में कहा गया है कि अखिल संघीय-पार्टी कांग्रेस के अधिवेशनों के अन्तर्काल में पार्टी की सर्वोच्च शक्ति एक समिति में निहित होगी जिसका कांग्रेस स्वयं निर्वाचन करती है। इस समिति को पार्टी की केन्द्रीय समिति कहते हैं। वास्तव में केन्द्रीय समिति कम्युनिस्ट पार्टी के सम्पूर्ण संगठन में सब से महत्वपूर्ण तथा शक्तिशाली है। कांग्रेस के अधिवेशनों के अन्तर्काल में यह पार्टी का सम्पूर्ण कार्यसंचालन करती है परन्तु इसका वास्तविक महत्व तो इस बात से है कि अपने प्रेजिडियम, कार्यालय (secretariat) तथा स्थानीय पार्टी संगठनों द्वारा यह सम्पूर्ण सोवियत संघ तथा संघातरित गणराज्यों की सरकारों पर अपना नियंत्रण एवं आधिपत्य रखती है और उनको नियमित तथा निर्देशित करती है। पार्टी नियमों के अनुसार केन्द्रीय समिति के अन्य कार्य निम्नलिखित हैं:—

(१) अन्य दलों, संस्थाओं तथा संगठनों से व्यवहार करने में कम्युनिस्ट पार्टी का प्रतिनिधित्व करना;

(२) कम्युनिस्ट पार्टी की अनेक संस्थाओं का संगठन तथा उनके कार्यों का निर्देशन करना;

(३) उन केन्द्रीय पत्र-पत्रिकाओं के सम्पादक-मण्डलों की नियुक्ति करना जो पार्टी के आधीन हों। इसके अतिरिक्त स्थानीय संगठनों के पार्टी पत्र-पत्रिकाओं के सम्पादक मण्डलों की भी यह संपुष्टि करती है;

(४) सामाजिक महत्व के कार्यों का आयोजन तथा निर्देशन करना;

(५) पार्टी की जन शक्ति एवम् साधनों का निर्देशन करना;

(६) केन्द्रीय पार्टी धनकोष (fund) का प्रशासन करना;

(७) केन्द्रीय सर्वोच्च सोवियत तथा अन्य सार्वजनिक संगठनों के कार्यों का उनमें स्थित पार्टी समुदायों द्वारा निर्देशन तथा पथ प्रदर्शन करना;

(८) समाजवादी निर्माण कार्य के लिए पार्टी कार्यकर्ताओं को नियुक्त करना इत्यादि।

केन्द्रीय समिति की बैठक छः मास में कम से कम एक बार अवश्य होनी चाहिये।

मार्च १६१८ में केन्द्रीय समिति में केवल १५ सदस्य (members) तथा ८ अभ्यर्थी (candidates) थे परन्तु धीरे-धीरे इसकी सदस्य संख्या में वृद्धि होती रही। १६ वीं कांग्रेस द्वारा जो केन्द्रीय समिति निर्वाचित की गई थी उसमें १२५ सदस्य तथा १११ अभ्यर्थी थे और अब बीसवीं कांग्रेस द्वारा निर्वाचित केन्द्रीय समिति में कुल मिलाकर ३०० सदस्य हैं। अभ्यर्थियों का चुनाव इसलिये किया जाता है ताकि आवश्यकता पड़ने पर वह सदस्यों का स्थान ग्रहण कर सकें। वैसे अभ्यर्थियों को समिति की बैठक में परामर्श देने का अधिकार होता है परन्तु मताधिकार नहीं। केन्द्रीय समिति में केन्द्रीय, गणराजकीय तथा महत्वपूर्ण प्रदेशों के संगठनों के सचिव, सोवियत संघ की मंत्रि परिषद के प्रमुख सदस्य, संघातरित गणराज्यों की मंत्रि परिषदों के अध्यक्ष, सैनिक संचालक मण्डल के उच्च नेता, उच्च पुलिस अधिकारी, परराष्ट्र मंत्रालय के प्रमुख पदाधिकारी, तथा पार्टी के बुद्धिजीवी विचारक इत्यादि महत्वपूर्ण एवम् प्रभावशाली व्यक्ति सदस्य होते हैं। इसके बहुसंख्यक सदस्य ऐसे होते हैं जो पार्टी अथवा सरकार में किसी न किसी उच्च पद पर आसीन हों। अतः केन्द्रीय समिति का पार्टी तथा सरकार दोनों के लिये महत्वपूर्ण होना स्वाभाविक ही है।

केन्द्रीय समिति अपने कार्यों के लिये पार्टी कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी होता है। यह पार्टी के सब निम्न सङ्गठनों के कार्यों का नियंत्रण करती है तथा उनको अपने कार्य तथा नीति से भी सूचित करती रहती है। इसके लिये यह आवश्यक नहीं

कि किसी समस्या अथवा प्रश्न पर निर्णय करने से पूर्व या कोई नीति निर्धारित करने से पूर्व उसे निम्न पार्टी संगठनों के विचारार्थ भेजे। यह पूर्णतया इसकी इच्छा पर निर्भर करता है। पार्टी कांग्रेस के निर्णयों तथा निर्देशों को कार्यान्वित करने के हेतु यह आवश्यक कार्यवाई करती है। प्रत्येक निम्न पार्टी संगठन तथा प्रशासन के अंग के लिये केन्द्रीय समिति के निर्णयों तथा आदेशों-निर्देशों का मानना आवश्यक है। कोई उनकी अवज्ञा करने का साहस नहीं कर सकता।

केन्द्रीय समिति के अधिकार और कार्य बड़े व्यापक एवम् विस्तृत हैं। इसके प्रस्तावों तथा निर्णयों से पता चलता है कि राष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था से लेकर पार्टी संगठन, सोवियत संगठन, परराष्ट्र नीति, श्रमिक संघ, सहकारी समितियाँ—सोवियत सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को केन्द्रीय समिति नियमित एवम् नियंत्रित करती है।

परन्तु कुछ लेखकों जैसे टाउस्टर और फेनसड ने यह मत प्रकट किया है कि सोवियत पार्टी संगठन में केन्द्रीय समिति भी महत्वहीन होती जा रही है। इसकी सदस्य संख्या बहुत अधिक बढ़ गई है, इसकी बैठकें बहुत कम होती हैं—६ महीने में एक बार। अतः यह एक नीति निर्धारक तथा निर्णायक समिति न रहकर केवल एक अनुमोदक सभा (ratifying body) बन गयी। वास्तविक सत्ता इसके अपने ही द्वारा निर्वाचित एक मण्डल में चली गयी है जिसको प्रेजिडियम कहते हैं और जिसकी सर्वप्रथम स्थापना १९५३ में की गई थी। १९५३ से पूर्व यह शक्ति केन्द्रीय समिति की एक अन्य समिति जो कि १९५३ में विघटित कर दी गई थी पोलिट ब्यूरो में केन्द्रित थी।

केन्द्रीय समिति का प्रेजिडियम

पार्टी की १९वीं कांग्रेस अथवा १९५२ में केन्द्रीय समिति की दो महत्वपूर्ण समितियों—पोलिटब्यूरो तथा ऑर्गब्यूरो (Orgburo)—को विघटित कर दिया गया और इनके स्थान पर एक नयी संस्था की स्थापना की गई जिसको प्रेजिडियम का नाम दिया गया। पोलिट ब्यूरो के कार्य तथा अधिकार नव-निर्मित प्रेजिडियम को और आर्गब्यूरो के पूर्व-स्थित सचिवालय (secretariat) को हस्तान्तरित कर दिये गये। नवनिर्मित प्रेजिडियम में २५ सदस्य (full members) तथा ११ स्थानपन्न सदस्य (alternate members) चुने गये थे। सम्भवतः ऐसा करने में सोवियत नेताओं का उद्देश्य पार्टी संचालक अथवा नेतृमण्डल को अधिक विस्तृत करना था क्योंकि इस समय पोलिटब्यूरो में केवल १० सदस्य तथा ३ अभ्यर्थी (candidates) थे जब कि प्रेजिडियम में ३६ सदस्य रखे गये। परन्तु यह प्रयोग अधिक दिन न

चल सका। जैसे ही स्टालिन की मृत्यु हुई सोवियत नेताओं में शक्ति के लिये आपाधापी पड़ गई। पूर्ववर्ती पोलिटब्यूरो के सदस्य अपनी स्थिति के लिये चिन्तित हो उठे। अपने गुट को सुदृढ़ बनाने के लिये वह सचेष्ट हुये और स्टालिन की मृत्यु के २४ घन्टे के अन्दर प्रेजिडियम का आकार २५ सदस्य तथा ११ स्थानापन्न सदस्यों से घटा कर १० सदस्य तथा ४ स्थानापन्न सदस्य कर दिया गया। अभी हाल ही में पार्टी की बीसवीं कांग्रेस ने जिस केन्द्रीय समिति का चुनाव किया उसके प्रेजिडियम में भी केवल ११ सदस्यों की घोषणा की गई।

केन्द्रीय समिति का प्रेजिडियम समिति का एक स्थायी अंग है। इसका आकार बहुत छोटा है। इसके सब सदस्य पार्टी के प्रमुख तथा प्रतिष्ठित नेता होते हैं। सोवियत सरकार पर भी उनका प्रत्यक्ष अधिकार रहता है क्योंकि शासन के सब उच्च पदों पर यही लोग आसीन रहते हैं। प्रेजिडियम के अधिकार भी बड़े विस्तृत तथा व्यापक हैं। इसको वह सब अधिकार प्राप्त हैं जो इसके पूर्वज पोलिट ब्यूरो के थे। शासन संगठन तथा पार्टी संगठन दोनों में ही पोलिटब्यूरो सर्व-शक्तिशाली था। राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक—सोवियत जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को वह अपने आदेशों और निर्देशों द्वारा नियमित करता था। आन्तरिक तथा विदेशी दोनों ही क्षेत्रों में नीति निर्धारण करना इसी का कार्य था। प्रत्येक कार्य के लिये सोवियत सरकार पोलिटब्यूरो का ही मुँह तकती थी। सरकार तथा पार्टी दोनों संगठनों के सदस्यों के लिये यह आवश्यक था कि वह पोलिटब्यूरो के आदेशों का अनुसरण करे। इसके सब सदस्य शासन के उच्च पदों पर आसीन होते थे और पार्टी के प्रमुख नेता। वास्तव में यह कहना अतिश्योक्ति न होगा कि सोवियत शासन प्रणाली तथा पार्टी संगठन दोनों का ही पोलिटब्यूरो संचालक मंडल था। अब वह स्थान केन्द्रीय समिति के प्रेजिडियम का है। अतः यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि सोवियत संघ की राजसत्ता पार्टी की केन्द्रीय समिति के प्रेजिडियम में ही निहित है। यह प्रेजिडियम ही प्रशासन को आदेश तथा निर्देश समय-समय पर जारी करता है। राष्ट्रीय तथा अंतर्राष्ट्रीय नीतियों को निर्धारित करता है तथा अन्य प्रकार से सोवियत जीवन की गतिविधि को नियमित करता है।

१९१९ में पोलिट ब्यूरो तथा ऑर्ग ब्यूरो के साथ साथ पार्टी की केन्द्रीय समिति ने एक सचिवालय (secretariat) की भी स्थापना की थी। उस समय इसमें एक महासचिव (Secretary General) तथा ५ अन्य सचिव रखे गये थे। इसकी स्थापना का उद्देश्य यह था कि यह केन्द्रीय समिति तथा उसकी दो उपसमितियों—पोलिटब्यूरो

सचिवालय

तथा आर्गब्यूरो—के निर्णयों को कार्यान्वित कराये तथा उनके आदेशानुसार अपना कार्यसंचालन करे। परन्तु १६२२ में स्टालिन के महासचिव के पद पर आसीन हो जाने के उपरान्त सचिवालय की स्थिति, उसके अधिकार तथा कर्तव्यों में महान परिवर्तन आ गये। यह केवल पार्टी का कार्यकारिणी अंग ही नहीं रह गया वरन् संघातरित गणराज्यों, स्वायत्त गणराज्यों तथा अन्य इकाइयों की केन्द्रीय समितियों के साथ संघीय केन्द्रीय समिति के कार्यों का समन्वय करना तथा उनमें सामञ्जस्यता स्थापित करना, पार्टी के विभिन्न अंगों जैसे पोलिटब्यूरो, आर्ग ब्यूरो, पार्टी-नियंत्रण आयोग (Party Control Commission) इत्यादि में परस्पर तथा इन अंगों का पार्टी केन्द्रीय समिति से सम्पर्क तथा सम्बन्ध स्थापित करना भी इसके प्रमुख कार्य हो गये। वर्तमान काल में यह इतना महत्वपूर्ण हो गया है कि इसको 'प्रेजिडियम' के "आंख और कान" कहा जाता है।

सचिवालय का संगठन तथा इसके कार्य निरन्तर परिवर्तनशील रहे हैं। समय समय पर इसका पुनः संगठन होता रहा है। कुल मिला कर इसमें एक महासचिव (Secretary General) तथा ४ अन्य सचिव होते हैं, जो सब के सब पार्टी के उच्च नेता तथा प्रशासन के प्रमुख अथवा सर्वोच्च पदाधिकारी होते हैं। इसका महासचिव पोलिट ब्यूरो तथा आर्ग ब्यूरो दोनों का सदस्य होता था ताकि वह दोनों में समन्वय स्थापित कर सके। स्टालिन तो पार्टी सचिवालय का महासचिव होने के साथ मंत्रि-परिषद का भी अध्यक्ष था। परन्तु स्टालिन की मृत्यु के उपरान्त यह दोनों पद अलग कर दिये गये। आजकल क्रुश्चेव पार्टी के महासचिव हैं और बुलगानिन मंत्रि-परिषद के अध्यक्ष। दोनों पार्टी प्रेजिडियम के सदस्य हैं।

१६४८ में सचिवालय कई विभागों में विभक्त था : (१) श्रमिक संघ तथा कोमसोमोल (नवयुवक पार्टी वर्ग) विभाग, (२) मूल उद्योग (heavy industries) विभाग, (३) कृषि विभाग, (४) नियोजन, वित्त तथा व्यापार विभाग, (५) विदेशी विभाग, (६) सैनिक विभाग, (७) प्रोपेगण्डा विभाग, (८) हल्के उद्योग विभाग, (६) यातायात विभाग, (१०) प्रशासन विभाग, (११) विशेष विभाग।

१६२२ में जब से स्टालिन महासचिव के पद पर आसीन हुआ सचिवालय की शक्ति निरन्तर बढ़ती गयी और वह उत्तरोत्तर महत्वपूर्ण होता गया। जैसा कि टाउस्टर लिखता है "संगठन तथा व्यक्तत्व के संगम ने एक नया राजनैतिक समिकरण उपस्थित किया"। नित्यप्रति के संगठन तथा प्रशासनात्मक कार्यों का परिणाम यह हुआ कि सचिवालय पार्टी के केन्द्रीय अंगों का निरीक्षक हो गया, स्थानीय पार्टी संगठनों तथा पदाधिकारियों के सम्पर्क में आया तथा इस स्थिति

में हो गया कि उनके कार्यों की देखभाल तथा नियंत्रण कर सकें। जैसे जैसे सचिवालय का विकास हुआ यह केन्द्रीय समिति के विभिन्न अंगों का भी समन्वय करने लगा, उनमें सहयोग तथा सम्पर्क स्थापित करने लगा तथा समस्त पार्टी के कार्यों का एकीकरण करने लगा। १९५२ में आर्ग ब्यूरो के विघटन के उपरान्त इसके कार्य भी सचिवालय को हस्तान्तरित कर दिये गये थे। अतः अब यह केन्द्रीय समिति के अनेकों विभागों का भी निरीक्षण करता है। इतना ही नहीं सचिवालय पार्टी तथा प्रशासन के प्रमुख पदों के लिये अभ्यर्थियों की भी सिफारिश करता है, कुछ निम्न कोटि के पदों पर तो यह स्वयं ही नियुक्ति कर देता है, तथा पार्टी नेतृमण्डल के निर्णयों को लागू कराता है। इस प्रकार अपने संगठन तथा कार्यों व अधिकारों के कारण सचिवालय पार्टी संगठन के महत्वपूर्ण तथा प्रभावशाली अंगों में से एक हो गया है।

केन्द्रीय आय-व्यय परीक्षण आयोग

पार्टी नियमों के अनुसार पार्टी काँग्रेस एक आय-व्यय-परीक्षण आयोग (Central Auditing Commission) का भी निर्वाचन करती है। यह अधिक महत्वशाली अंग नहीं है। पार्टी नियमों के अनुसार इसके दो प्रमुख कार्य हैं। (१) पार्टी के केन्द्रीय अंगों में कार्य की कुशलता एवम् गतिविधि तथा केन्द्रीय समिति के सचिवालय की सङ्गठनात्मक अवस्था का निरीक्षण तथा उसकी देखभाल करना और (२) पार्टी की केन्द्रीय समिति के धनकोष (treasury) तथा उसके द्वारा किये गये कार्यों (enterprises) का निरीक्षण तथा उनकी देखभाल करना। आयोग का अध्यक्ष पार्टी काँग्रेस के समक्ष अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करता है जिसमें पार्टी के वित्तीय मामलों तथा पार्टी के आकार और उसकी कुशलता सम्बन्धी समस्याओं पर प्रकाश डाला जाता है।

अखिल संघीय साम्यवादी नवयुवक संघ (The Komosomol)

सोवियत सङ्घ की कम्युनिस्ट पार्टी के सङ्गठन में इसके मूल अंगों के अतिरिक्त कुछ सहायक अंग (auxiliary organs) भी हैं जिनकी विशेषता यह है कि यह नवयुवकों तथा बालकों के सङ्गठन हैं और इनकी सदस्यता में निश्चित आयु वाले युवक तथा बालक ही प्रवेश कर सकते हैं। यह तीन प्रकार के हैं:—(१) कोमसोमोल (Komosomols, (२) पॉयनियरस (Pioneers), तथा (३) अक्टूबरिस्टस (Octoborists)। कोमोसोमोल, जिसको अखिल सङ्घीय साम्यवादी नवयुवक सङ्घ कहना चाहिये, एक ऐसा सङ्गठन है जिसमें १४ वर्ष से २६ वर्ष तक की आयु वाले युवक तथा युवतियाँ सदस्य हो सकते हैं। इसकी सर्वप्रथम स्थापना १९१८ में हुयी थी। यह सङ्गठन कम्युनिस्ट पार्टी से अलग

परन्तु उसका सहायक है। आरम्भ में इसमें कुल २२,१०० सदस्य थे परन्तु यह संख्या निरन्तर बढ़ती रही। एक ही वर्ष में यह संख्या ६६,००० हो गई और अक्टूबर १६२० में ४८०,००० परन्तु १६२१-२२ में यह सङ्गठन कुछ निर्बल हो गया और इसके सङ्गठन को फिर से सुदृढ़ बनाने का प्रयास किया गया। परिणामस्वरूप १६२४ में इसकी सदस्य संख्या ४००,००० हो गई। मार्च १६४६ में कोमसोमल में कुल ६२८३,२८६ सदस्य थे और १६५२ में यह संख्या १६० लाख से भी अधिक हो गई थी।

कोमसोमोल का सङ्गठन कम्युनिस्ट पार्टी के सङ्गठन के ही समान होता है। सब से निम्न धरातल पर मिलों, कारखानों, खेतों, स्कूलों तथा अन्य राजकीय संस्थाओं में स्थित प्रारम्भिक (primary) सङ्गठन होते हैं जिसमें कम से कम ३ सदस्य अवश्य होने चाहियें। दस से कम सदस्यों वाले सङ्गठन में एक सचिव चुना जाता है। बड़े सङ्गठनों में एक ब्यूरो अथवा कार्य कारिणी समिति का चुनाव होता है। यह प्रारम्भिक सङ्गठन नगर या जिले के कोमसोमोल सङ्गठनों के निरीक्षण में कार्य करते हैं। नगर अथवा जिले के कोमसोमोल सङ्गठन में एक समिति होती है जो एक ब्यूरो तथा सचिवों का निर्वाचन करती है। इनके ऊपर प्रादेशिक तथा गणराजकीय सङ्गठन होते हैं और सब से ऊपर सङ्घीय अथवा केन्द्रीय कोमसोमोल सङ्गठन। केन्द्रीय सङ्गठन में एक केन्द्रीय समिति जिसमें १६४६ में १०३ सदस्य तथा ४७ अभ्यर्थी थे, एक नियंत्रण आयोग (Control Commission) जिसमें ३१ सदस्य होते हैं, ११ सदस्यों का एक ब्यूरो, ५ सचिव तथा एक विशाल सचिवालय प्रमुख अंग हैं। इनके अतिरिक्त एक अखिल सङ्घीय काँग्रेस भी ३ वर्ष में एक बार बुलाई जाती है जो नियमों के अनुसार कोमसोमोल सङ्गठन की सर्वोच्च संस्था है। काँग्रेस के अधिवेशनों के अन्तर्काल में केन्द्रीय समिति ही नीति निर्देशन करती है। नियंत्रण आयोग बजट, पदाधिकारियों तथा निर्णयों के लागू किये जाने का निरीक्षण करता है। समस्त सङ्गठन में महा सचिव (First Secretary) सब से अधिक शक्तिशाली होता है।

कोमसोमोल सङ्गठन के निम्नलिखित कार्य हैं :—(१) अपने सदस्यों की राजनैतिक शिक्षा की व्यवस्था करना; (२) पाँयनीयरस तथा अन्य समुदायों की राजनैतिक शिक्षा का प्रबन्ध करना; (३) अपने सदस्यों के लिये सैनिक शिक्षा, व्यायाम, खेल-कूद आदि का प्रबन्ध करना ; (४) सरकार तथा पार्टी के कार्यक्रम को लागू करने में सहायता तथा नेतृत्व प्रदान करना; (५) सामाजिक तथा सांस्कृतिक कार्य।

वास्तव में कोमसोमोल सङ्गठन का लक्ष्य सोवियत नवयुवकों में साम्यवाद के

प्रति रूचि उत्पन्न करना, उसके सिद्धान्तों से परिचित कराना, उनमें देशभक्ति तथा पार्टी के प्रति श्रद्धा की भावनाओं को सुदृढ़ करना, उनको अपनी भावी जिम्मेदारियों का ज्ञान कराना तथा कम्युनिस्ट पार्टी के लिए कुशल तथा कट्टर साम्यवादी तय्यार कराना है। लैनिन ने लिखा था कि "नवयुवक सङ्घ का उद्देश्य अपनी क्रियाओं को इस प्रकार आयोजित करना है कि इसके सदस्य निरन्तर सङ्घर्ष, सङ्गठन, ज्ञान प्राप्ति इत्यादि द्वारा अपने को नेतृत्व के लिये प्रशिक्षित कर सकें। यह साम्यवादियों को प्रशिक्षित करता है। शिक्षा-प्रशिक्षा, अध्ययन, पाठन-पठन सब का उद्देश्य सदस्यों में साम्यवादी नैतिकता को कूट कूट कर भरना है"। इस प्रकार कोमसोमोल एक ऐसा संगठन है जो पार्टी को सदस्य प्रदान करता है। कम्युनिस्ट पार्टी के अधिकतर सदस्य ऐसे हैं जो कोमसोमोल में प्रशिक्षण प्राप्त कर चुके हों। पार्टी की विचारधारा फैलाने तथा पार्टी को लोकप्रिय बनाने में यह बड़ा सहायक होता है। यही कारण है कि सब समाजवादी निर्माण कार्यों तथा पार्टी के कार्यक्रमों में कोमसोमोल का सहयोग प्राप्त करना आवश्यक समझा जाता है। युद्ध काल में इसने सराहनीय कार्य किया। अनुमान लगाया गया है कि १९४३ के प्रथम ६ मास में कोमसोमोल के १००,०० सदस्य ऐसे थे जिनको युद्ध में अपनी वीरता के लिये पदक तथा उपाधियाँ पुरस्कृत की गई थीं। १९४४ में इस प्रकार के पुरस्कार लगभग ६००,००० सदस्यों को दिये गये। युद्ध समाप्ति पर कोमसोमोल को सोवियत संघ का सर्वोच्च पुरस्कार (highest award) आर्डर ऑफ लैनिन दिया गया। यह वास्तव में इसके लिये गौरव की बात थी।

पॉयनीयर तथा अक्टूबरिस्ट

बालकों के लिये भी दो प्रकार के संगठन आयोजित किये गये हैं: (१) पॉयनीयर-संगठन जिसमें ९ वर्ष से १६ वर्ष तक की आयु वाले बालक ही सदस्य हो सकते हैं और (२) लिटिल अक्टूबरिस्ट (Little Octoborists) जिसके सदस्यों की अवस्था ८ से ११ वर्ष होती है। पॉयनीयर संगठन की सदस्यता में इस समय १९० लाख से भी अधिक बालक हैं। इसको बाल वर्ग (Pioneers) कहा जा सकता है। बाल वर्ग के प्रारम्भिक संगठन को लिंक (Link) कहते हैं। प्रत्येक लिंक में ८ से लेकर १२ वर्ष तक के बालक सदस्य होते हैं। ४ लिंकों के संघ से ब्रिगेड (Brigade) की स्थापना होती है। प्रत्येक ब्रिगेड एक पाँच सदस्यीय परिषद का निर्वाचन करती है। यह अपने कार्य एक कोमसोमोल नेता की देख रेख में करती है। इनको लैनिन तथा स्टालिन की जीवन-कथाओं, बालवर्ग के साहसी सदस्यों के कार्यों की कहानियों, सोवियत सेनाओं की वीरता की कहानियां इत्यादि द्वारा मार्क्सवाद का प्रथम पाठ पढ़ाने का प्रयास किया जाता है।

पॉयनीयर संगठन की सदस्यता प्राप्ति के लिये यह आवश्यक है कि बालक को एक कम्युनिस्ट पार्टी के सदस्य अथवा दो ऐसे सदस्यों की सिफारिश प्राप्त हो जो कोमसोमोल के १ वर्ष तक सदस्य रह चुके हैं। पॉयनीयर ब्रिगेड की परिषद की सिफारिश एक कोमसोमोल सदस्य की सिफारिश के तुल्य समझी जाती है।

अक्टूबरिस्ट जिसको शिशु वर्ग कहा जा सकता है बाल वर्ग (Pioneers) तथा नवयुवक वर्ग (Komsomol) दोनों के आधीन रहकर कार्य करता है। बाल वर्ग और शिशु वर्ग दोनों ही का महत्व यह है कि यह सोवियत बालकों तथा शिशुओं को साम्यवादी युवक बनने के लिये तय्यार करते हैं, उनको मातृभूमि तथा पार्टी के प्रति प्रेम तथा श्रद्धा का प्रथम पाठ सिखाते हैं तथा उनको सुचरित्र, सबल, तथा सुशिक्षित बनाते हैं।

बाल वर्ग (Pioneers) की भाँति शिशु वर्ग (Octoborists) भी लिंकों तथा ब्रिगेडों में संगठित हैं। प्रत्येक शिशु वर्ग के लिंक (link) में पाँच सदस्य होते हैं जिनका नेतृत्व एक बाल-वर्ग का नेता (pioneer leader) करता है। ५ लिंक से मिलकर एक समुदाय (group) बनता है और फिर समुदायों के संघ से शिशु वर्ग के ब्रिगेड की रचना होती है जिसका नेतृत्व संबंधी कोमसोमोल संगठन का एक नेता करता है। इस प्रकार बाल वर्ग तथा शिशु वर्ग दोनों का नवयुवक संघ से सम्बन्ध तथा सम्पर्क स्थापित रहने की पूर्ण व्यवस्था की गई है। खेल-कूद, घूमना-फिरना, कहानी-किस्से इत्यादि इनके राजनैतिक शिक्षा के प्रमुख साधन हैं। अर्थात इनको मार्क्सवाद की शिक्षा प्रत्यक्ष रूप से न दी जाकर अप्रत्यक्ष रूप से दी जाती है। इस प्रकार कम्युनिस्ट पार्टी ने इस बात का पूर्ण प्रबन्ध किया है कि वह देश के बालकों, युवकों तथा शिशुओं के चरित्र तथा उनके मस्तिष्क को आरम्भ से ही अपनी विचारधारा के अनुकूल बना सके ताकि इसके लिये सदस्यों की कमी न रहे।

स्विट्ज़रलैंड की शासन प्रणाली

अध्याय १

भौगोलिक पृष्ठभूमि तथा विकास

यूरोप तो क्या विश्व के किसी भी देश में भौगोलिक स्थिति का राजनीति पर इतना अधिक तथा व्यापक प्रभाव दृष्टिगोचर नहीं होता जितना स्विट्ज़रलैंड में। यूरोप के मध्य में अवस्थित एक छोटा सा देश है। यदि भौगोलिक स्थिति ने अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में इसका तटस्थ होना आवश्यक कर दिया है तो देश के अल्पाकार (small size) ने तथा पर्वत, पहाड़ियों, नदी-नालों, झीलों तथा जल प्रपातों के कारण देश के विभिन्न भागों में विभक्त होने ने स्विट्ज़रलैंड को एक 'राजनैतिक-प्रयोगशाला' (laboratory of political experiments) बना दिया है जहाँ ब्राइस के शब्दों में प्रजातंत्रवादी सिद्धान्तों को यूरोप के अन्य किसी राज्य की अपेक्षा कहीं अधिक विकसित तथा सतत् रूप से लागू किया गया है। जाति, धर्म तथा भाषा की विभिन्नता ने अनेकों राजनैतिक समस्याओं को जन्म दिया जिनका राजनैतिक संस्थाओं के संगठन पर निश्चय ही प्रभाव पड़ा। स्विस शासन प्रणाली का सिंहावलोकन तथा उसका मूल्यांकन करने में इन सब तत्वों का ज्ञान होना आवश्यक है क्योंकि स्विस शासन प्रणाली का जो रूप आज हम देख रहे हैं वह बहुत कुछ देश की भौगोलिक स्थिति, निवासियों के चरित्र, आर्थिक दशा, सामाजिक व्यवस्था तथा ऐतिहासिक परंपरा का ही परिणाम है।

भौगोलिक स्थिति

स्विट्ज़रलैंड एक छोटा सा देश है। इसका क्षेत्रफल केवल १५,६४४ वर्गमील है। इसके अल्पाकार का अनुमान इसी बात से लगाया जा सकता है कि इसके पड़ोसी राज्य फ्रांस और जर्मनी इससे १३ गुने बड़े हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका के न्यूयार्क (New York) राज्य का स्विट्ज़रलैंड केवल एक-तिहाई है और भारतवर्ष के एक राज्य पश्चिमि बंगाल के आधे से यह कुछ ही अधिक है। आकार से अधिक इसकी स्थिति (site) महत्वपूर्ण है जिसके कारण अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति में इसको एक विशेष स्थान प्राप्त है। चारों ओर से इसकी सीमायें (boundaries) यूरोप के महत्वपूर्ण देशों से मिली हुई हैं। इसके दक्षिण में इटली है, पश्चिम में फ्रांस, उत्तर में जर्मनी तथा पूरब में आस्ट्रिया और लाइटैन्स्टीन (Lichtenstein)[1]।

---

[1] द्वितीय महायुद्ध के पूर्व स्विट्ज़रलैंड की सीमा ४० प्रतिशत इटली को, ३० प्रतिशत फ्रान्स की, २० प्रतिशत जर्मनी की तथा १० प्रतिशत आस्ट्रिया की सीमा से मिली हुयी थी।

इस प्रकार चारों ओर से विदेशों से घिरे होने के कारण स्विट्ज़रलैंड समुद्र तट विहीन है। पूर्व से पश्चिम तक इसकी सर्वाधिक लम्बाई २२६½ मील है तथा उत्तर से दक्षिण तक इसकी सर्वाधिक चौड़ाई १३७ मील है। इस प्रकार स्विट्ज़रलैंड एक चतुर्भुज (quadrilateral) है।

भौगोलिक दृष्टिकोण से स्विट्ज़रलैंड के चार विभाजन किये जा सकते हैं :—

(१) आल्प्स पहाड़—यह पहाड़ स्विट्ज़रलैंड के मध्यम, दक्षिणी तथा पूर्वी भागों पर आच्छादित हैं, तथा देश के लगभग ⅗ भाग को ढक लेते हैं। यह सम्पूर्ण पहाड़ी प्रदेश बड़ा सुन्दर तथा रमणीक है। झीलों, झरनों, नदियों, वनों तथा हिम-आच्छादित पर्वतमालाओं से युक्त यह देश 'यूरोप का क्रीड़ास्थल' बन गया है जहाँ प्रत्येक वर्ष हज़ारों विदेशी सैर सपाटे, वायु परिवर्तन, तथा मनोरंजन के लिये जाते हैं और इसी कारण यात्रियों का उद्योग (Tourist Trade) स्विट्ज़रलैंड का एक प्रमुख उद्योग माना जाता है जिससे इसको काफी आय प्रति वर्ष होती है। १९१२ में स्विट्ज़रलैंड में ३५८५ होटल तथा भोजनालय थे जिनका मुख्य उद्देश्य ही विदेशी यात्रियों को आकर्षित करना था। इनकी कुल आय उस वर्ष ५,०००,००० डालर थी। आल्प्स पहाड़ में ४ बड़े अन्तर्राष्ट्रीय नदियों के स्रोत भी हैं—राईन (Rhine), डेन्यूब (Danube), पो (Po) तथा रोन (Rhone) जो कुल मिलाकर अपने उद्गम स्थल से समुद्र तक के रास्ते में १० विदेशों से होकर गुज़रते हैं अथवा उनकी सीमाओं को छूते हुये जाते हैं।

(२) जूरा प्रदेश (Jura District)—फ्रांसीसी सीमा से मिला हुआ यह प्रदेश स्विट्ज़रलैंड के दक्षिणी-पूर्वी भाग से लेकर उत्तरी-पश्चिमी भाग तक गया है। यह राष्ट्रीय भूमि का लगभग १० प्रतिशत भाग है। यहाँ भी पर्वतमालायें पाई जाती हैं परन्तु वह काफी नीची हैं। सबसे ऊँची चोटी मॉन्ट टैन्डर (Mont Tendre) है जिसकी ऊँचाई ५,५०० फीट है।

(३) प्लेटो क्षेत्र (Plateau Region)—आल्प्स पर्वत तथा जूरा प्रदेश के मध्य प्लेटो अथवा स्विट्ज़रलैंड की घाटी का यह क्षेत्र सबसे अधिक उपजाऊ तथा सम्पन्न है। इसमें देश का लगभग ³⁄₁₀ भाग आ जाता है। इसकी चौड़ाई १५ से बीस मील तक है और कृषि तथा उद्योग दोनों ही यहाँ सर्वाधिक महत्वपूर्ण हैं।

(४) शाफहाउस (Schaffhausen)—यह स्विट्ज़रलैंड के २२ संघातरित-राज्यों (cantons) में से एक है परन्तु अपनी स्थिति के कारण भौगोलिक दृष्टिकोण से इसको स्विट्ज़रलैंड का एक प्रथक भाग माना जाता है।

इस प्रकार स्विट्ज़रलैंड प्रधानतः एक पहाड़ी देश है। संयुक्त राज्य अमेरिका के विपरीत इसके संघांतरित राज्यों (जिनको कैन्टन कहते हैं) की सीमायें मानव निर्मित न होकर प्राकृतिक हैं अर्थात् उन पर्वतों, नदियों अथवा झीलों द्वारा निर्धारित होती हैं जिनका यहाँ बाहुल्य है। इन प्राकृतिक रुकावटों (barriers) का एक परिणाम यह हुआ कि देश के विभिन्न भागों में अधिक सहयोग अथवा संबंध का सर्वथा अभाव रहा और स्थानीयता (localism) की भावना सुदृढ़ रही। इसी कारण स्विसवासियों में स्थानीय स्वायत्तता, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, प्रजातन्त्र इत्यादि भावनाओं की परम्परा मिलती है। यह एक ऐसा राज्य है जो सदैव व सतत् गणतंत्र रहा, यहाँ कभी भी राजपद (monarchy) स्थापित नहीं हुआ। इसके अतिरिक्त जाति, धर्म तथा भाषा के तत्वों ने भी इस प्रकृति-प्रदत्त भौगोलिक विभाजन में योगदान किया।

निवासी

१९५२ की जनगणना के अनुसार स्विट्ज़रलैंड की जन संख्या ४८,२२,००० है। इतनी अल्प संख्या में होते हुये भी इन निवासियों में जाति, धर्म तथा भाषा की विभिन्नतायें हैं। इनमें से ७४% जर्मन जाति के, २१% फ्रैंच, ४% इटालियन तथा १% रोमांश जाति के हैं। जर्मन जाति के लोग देश के पूर्वी भाग में, फ्रेन्च पश्चिमी तथा इटालियन दक्षिणी भाग में रहते हैं। रोमांश जाति के लोग ग्रीसोंस (Grissons) नाम के कैन्टन में रहते हैं। जाति विभिन्नता के साथ साथ भाषा की विभिन्नता होना भी स्वाभाविक ही है। स्विट्ज़रलैंड के ५ कैन्टनों में फ्रेंच भाषा भाषियों का बहुमत है, केवल १ में इटालियन का (Ticino), शेष १३ कैन्टनों तथा ६ अर्ध कैंन्टनों में जर्मन भाषा भाषियों का। इसी प्रकार धार्मिक विविधता भी पाई जाती है। कुल देश के निवासियों में ५८ प्रतिशत प्रोटैस्टेन्ट (Protestant), ४१ प्रतिशत कैथौलिक, ·५ प्रतिशत यहूदी तथा शेष ·५ प्रतिशत नास्तिक हैं। भौगोलिक विभाजन के अनुसार १० कैन्टनों तथा ३ अर्ध कैन्टनों में प्रोटेस्टेन्ट धर्मावलम्बियों की प्रधानता है जब कि शेष ९ कैंन्टनों तथा ३ अर्ध कैन्टनों में कैथोलिकों की। भाषा की दृष्टि से ९ प्रोटेस्टेन्ट कैन्टन जर्मन-भाषी और ३ फ्रेन्च भाषी हैं। ७ कैथोलिक कैन्टन जर्मन भाषी, २ फ्रेंच और १ इटालियन भाषी हैं। इस प्रकार जाति के विभाजन धर्म से अलग हैं। कुछ जर्मन भाषी प्रोटेस्टेन्ट हैं तो कुछ कैथोलिक। यही दशा फ्रेंच भाषियों की है। इटालियन अवश्य ही सब के सब कैथोलिक हैं।

स्विट्ज़रलैंड की इन विविधताओं को देखते हुये लॉविले का यह कथन सत्य प्रतीत होता है कि "स्विट्ज़रलैंड यूरोप का भौगोलिक तथा जातीय केन्द्र है जहाँ से नदियों का उद्गम तथा जहाँ पर जातियों का सम्मेलन होता है"।

इन सब विविधताओं के होते हुये भी स्विट्ज़रलैंड का एक संयुक्त राष्ट्र के रूप में जीवित रहना राजनीति शास्त्र के उस सिद्धान्त का खण्डन करता है जो जाति, धर्म, तथा भाषा की एकता को राष्ट्रीयता के आवश्यक तत्व मानता है। स्विस राजनीतिज्ञों के समक्ष सब से गम्भीर प्रश्न यही रहा कि किस प्रकार अनेकताओं में एकता स्थापित की जाय ताकि एक सुदृढ़ राष्ट्र का निर्माण हो सके। इसमें कोई सन्देह नहीं कि स्विस राजनीतिज्ञ इस प्रश्न का बड़ी सफलता से समाधान कर सके हैं। किस प्रकार ? इसका उत्तर है स्विस शासन प्रणाली। स्विसवासियों ने अपने देश की शासन प्रणाली को इस प्रकार निर्मित किया कि प्रत्येक जाति, धर्म तथा भाषा स्वतंत्रता तथा स्वायत्तता का उपभोग करते हुए भी अपने को एक संयुक्त राष्ट्र का सावयविक अंग समझने में गर्व करे।

स्विट्ज़रलैंड में भाषा, जाति तथा धर्म की एकता का तो अभाव है ही, आर्थिक दृष्टिकोण से भी प्रकृति की कृपा इस देश पर नहीं है। पहाड़ों से ढका होने के कारण देश की भूमि का एक चौथाई भाग खेती के अयोग्य है, लगभग ३० प्रतिशत बनों से ढका हुआ है और ६ प्रतिशत झीलों, ग्लेशरों (glaciers) तथा बर्फीले मैदानों (snow fields) से। इस प्रकार समस्त राष्ट्रीय भूमि का केवल ३६ प्रतिशत भाग खाद्योत्पादन के योग्य है। यही कारण है कि खाद्योत्पादन योग्य भूमि के प्रत्येक इञ्च को अधिकाधिक (intensively) जोतने बोने पर भी देश को अपनी खाद्य आवश्यकता (food requirements) का ६०% भाग विदेशों से आयात करना पड़ता है।

आर्थिक स्थिति

खनिज पदार्थों का भी देश में प्रायः अभाव है। सीमेंट, नमक तथा इमारती पत्थर को छोड़कर अन्य खनिज पदार्थ जो कि आज के औद्योगिक युग में सर्वोच्च महत्व के हैं—जैसे, कोयला, लोहा, ताँबा, तेल, तथा अन्य धातुयें—यहाँ नहीं मिलते। परन्तु स्विस वासियों ने इन प्राकृतिक कठिनाइयों का सामना अपनी हस्तकला तथा कौशल से किया और ऐसे उद्योगों को अपनाया जिनमें खनिज पदार्थों की आवश्यकता कम और कला व कौशल की आवश्यकता अधिक होती हो—जैसे घड़ी बनाने का उद्योग, कृषि तथा पशुपालन, ऊनी, सूती व रेशमी वस्त्र बनाने का उद्योग, छोटे छोटे औज़ार, कागज़, विद्युत तथा रासायनिक वस्तुओं का उत्पादन इत्यादि। स्विस आर्थिक व्यवस्था की सबसे बड़ी विशेषता यह है कि यहाँ कुटीर अथवा घरेलू उद्योग धंधे अति उन्नत अवस्था में हैं जिनमें पुरुष ही नहीं वरन् स्त्रियाँ तथा बच्चे भी काम कर जीविकोपार्जन कर सकते हैं। अतः स्विट्ज़रलैंड में बेकारी की समस्या गम्भीर नहीं है और न ही यहाँ के नागरिकों में आर्थिक असमानता अधिक है। हाब्सन का कथन था कि धनवानों

का धन और निर्धनों की निर्धनता मिल कर प्रजातन्त्र को भ्रष्ट कर देते हैं। स्विस राजनीति में यह भ्रष्टाकारक तत्व अधिक महत्व नहीं रखता क्योंकि वहाँ पर धन का केवल 'कुछ' ही हाथों में संचय (accumulation) नहीं है।

रॉबर्ट ब्रुक्स ने स्विट्ज़रलैंड की भौगोलिक, सामाजिक तथा आर्थिक दशाओं से दो राजनीतिक निष्कर्ष निकाले हैं :—

प्रथम, एक ऐसे समाज के शासन में जिसमें भाषा, धर्म तथा जाति के आधार पर इतनी अधिक विविधतायें पाई जाती हों तथा जो भौगोलिक खण्डनों (barriers) के कारण इतना अधिक विभक्त हो, यह परम आवश्यक है कि शासन में स्थानीय स्वायत्तता तथा स्वतंत्रता को अधिकाधिक मान्यता दी जाय। इस आवश्यकता को पूरी करने के लिये स्विट्ज़रलैंड में संघात्मक शासन अपनाया गया और संघांतरित राज्यों में भी शक्ति का विकेन्द्रीकरण पाया जाता है।

द्वितीय, यदि अरस्तु (Aristotle) का यह कथन सत्य है कि "प्रजातन्त्र ऐसे समाज में सर्वाधिक उपयुक्त होता है जहाँ निवासियों का मुख्य व्यवसाय कृषि तथा पशुपालन हो" तो निश्चय ही स्विट्ज़रलैंड प्रजातंत्र के लिये एक आदर्श राष्ट्र है। न केवल स्विट्ज़रलैंड में कृषि और पशुपालन मुख्य व्यवसाय हैं वरन् सब से बड़ी बात यह है कि वहाँ कृषि और उद्योग (industry) में महान अन्तर नहीं है अर्थात् दोनों में लगे मनुष्यों के चरित्र में समान आर्थिक गुण (economic virtues) पाये जाते हैं—जैसे अत्यधिक परिश्रम, व्यवहारिकता, चतुराई, प्रशिक्षित बुद्धि (trained intelligence) तथा यथा सम्भव सर्वोत्तम वस्तुयें उत्पन्न करने की प्रवृत्ति। कृषक तथा कारीगर (artisans) दोनों ही समान रूप से स्विस प्रजातन्त्र के पात्र हैं।

स्विस संविधान का इतिहास

जाति, धर्म और भाषा की विविधताओं तथा पर्वतीय प्रदेश होने के कारण भौगोलिक अथवा प्राकृतिक विभाजनों के होते हुये भी किस प्रकार स्विस राष्ट्र अथवा 'स्विट्ज़रलैंड' का निर्माण हो सका, इस रहस्य का भेद हमें इसके इतिहास में मिलता है जिससे यह स्पष्ट होता है कि किस प्रकार इन विभिन्न समुदायों को अपने अस्तित्व के लिये, अपने अधिकारों तथा अपनी स्वतन्त्रता के लिये संयुक्त हो कर संघर्ष करना पड़ा। जहाँ इन में प्रथक्करण के इतने तत्व थे, वहाँ इनको संयुक्त तथा एकीकरण करने के भी तत्व थे—सामान्य आदर्श तथा उनकी रक्षा के लिये संयुक्त संघर्ष। स्विटजरलैंड का इतिहास इस सङ्घर्ष तथा इसके फल स्वरूप उत्पन्न एकीकरण का ही इतिहास है।

स्विट्ज़रलैंड की जन्म तिथि १ अगस्त १२९१ मानी जाती है। इस दिन स्वतंत्र तथा संप्रभु राज्यों ने अपनी आत्म-रक्षा के लिये एक सन्धि की जिससे एक 'स्थायी सङ्घ' (Perpetual League) की स्थापना हुई। यह तीन राज्य थे : (१) उरी (Uri), (२) श्वेज़ (Schwyz), और (३) अन्टरवाल्डेन (Unterwallen)। यही भावी स्विस सङ्घ (Swiss Confederation) का बीजारोपण था। वास्तव में इस 'स्थायी सङ्घ' के लिए "स्विट्ज़रलैंड" नाम का प्रयोग ही चौदहवीं शताब्दि के मध्य में आरम्भ होता है। सम्भवतः यह नाम श्वेज़ (Schwyz) राज्य के नाम से लिया गया।

आरम्भ से १२९१ तक

१२९१ से पूर्व स्विट्ज़रलैंड का इतिहास जातियों के आवागमन का इतिहास है। यहाँ के आदिम निवासी केल्ट (Celtic) जाति के थे जिनके दो प्रमुख वर्ग थे रेशियन (Rhaetians) तथा हेल्वेशियन (Helvetians)। ५८ ई० पू० रोम के सम्राट जूलियस सीज़र ने इन पर आक्रमण किया और लगभग चार सौ वर्ष तक यह देश रोम के आधीन रहा। २६० ईसवी के लगभग जर्मनी की एक जाति, अल्मैनियंस (Allemannians) ने इस देश पर आक्रमण किया और तदोपरान्त उनके निरन्तर आक्रमण होते रहे। फलस्वरूप पाँचवी शताब्दि के मध्य तक सम्पूर्ण पूर्वी प्रदेश इस जाति के आधीन हो गया। यह लोग पश्चिम की ओर जिनेवा तक बढ़ आये। इधर सवोय (Savoy) की ओर से बर्गेडियंस (Burgandians) जाति ने आक्रमण किया और यह लोग पश्चिमी भाग पर अधिपत्य हो गये। वर्तमान स्विस निवासियों के यही लोग मूल पूर्वज थे—जर्मनों के अल्मैनियंस तथा फ्रैंच के वर्गेडियंस।

अल्मैनियंस ट्यूटोन (Teutonic) जाति के थे जिनके रीति रिवाजों में अनेकों प्रजातन्त्रात्मक लक्षण थे, जैसे धरती को परिवार के सदस्यों की संख्या के अनुसार बाँट दिया जाना, युद्ध के समय नेता का निर्वाचन, विजित प्रदेशों को काउन्टियों में बाँट देना और प्रत्येक कांउटी का एक निर्वाचित काउँट द्वारा शासन; परन्तु काउँट केवल सामन्तों (nobles) में से ही चुने जा सकते थे। इसके अतिरिक्त समाज में, स्वतन्त्र तथा 'अस्वतन्त्र' में भी भेद किया जाता था।

छठी शताब्दि में स्विट्ज़रलैंड पर फ्रैंक जाति (Frankish) ने आक्रमण किया और इस देश पर लगभग ३०० वर्ष तक इस जाति के दो वंशों मैरोवीनियन (Merovingian Dynasty 536—752 A. D.) तथा कैरोलीनियन (Carolingian Dynasty 752-843 A. D.) का अधिकार रहा। इस काल में शासन का अधिकाधिक केन्द्रीकरण हुआ तथा सामन्तवाद पूरी तरह जम गया।

नवीं शताब्दि से तेरहवीं शताब्दि तक स्विट्ज़रलैंड जर्मन साम्राज्य का भाग रहा। इस काल में सामन्तवाद का विरोध करने के लिये यहाँ कुछ नगरों का विकास हुआ जो चारों ओर दीवार बने होने के कारण बाह्य आक्रमण से निडर थे। इन दीवारों से सुरक्षित नगरों (walled cities) के अतिरिक्त कृषकों के कुछ जनपदों (communes) में भी स्वतन्त्रता की भावना जागृत हुई। रॉबर्ट ब्रुक्स का कहना है कि अपनी स्वतन्त्रता के लिए स्विट्ज़रलैंड इन नगरों तथा जनपदों का ही ऋणी है।

जैसा कि ऊपर संकेत किया गया ऐसे ३ नगरों ने, जिन्होंने स्थानीय सामन्तों (Lesser Over Lords) से शाही सनदों (Imperial Charters) द्वारा स्वतन्त्रता प्राप्त कर ली थी, १२९१ में आपस में एक सन्धि कर के स्थिर सङ्घ का श्रीगणेश किया। यह स्थायी सङ्घ (Perpetual League) आत्म-रक्षा तथा विदेशी आक्रमण की स्थिति में पारस्परिक सहायता के उद्देश्य से उरी, स्वेज़ तथा अन्टरवाल्डन, ३ कैन्टनों (Cantons) द्वारा स्थापित किया गया था। १३१५ में मोर्गार्टन (Morgarten) के स्थान पर आस्ट्रिया के सम्राट ड्यूक लेपोल्ड (Duke Leopold) को हरा कर इस सङ्घ ने अपनी सुदृढ़ता का प्रमाण दिया। १३८६ में सेम्पक स्थान पर इन्होंने पुनः आस्ट्रिया को पराजित किया। आस्ट्रिया से निरन्तर संघर्ष चलते रहने ने इनकी एकता को बनाये रखने में बड़ी सहायता की। इनकी सदस्य संख्या भी बढ़ी। १३१५ और १३५३ के बीच पाँच और कैन्टन इस सङ्घ के सदस्य बन गये—इनके नाम थे ल्युज़र्न (Lucerne, 1332), ज्यूरिक (Zurich, 1351), ज़ुग (Zug) तथा ग्लेरस (Glarus, 1352) तथा बर्न (Berne, 1353)।

१२९१ से
१७९८ तक

प्रीस्ट्स लैटर (१३७०) सेम्पक का अनुबन्ध (Covenant of Sempach) तथा स्टैन्ज़ सम्मेलन (१४८१) इस राज्य सङ्घ की बढ़ती हुई सुदृढ़ता तथा शक्ति के प्रतीक हैं। परन्तु आपसी वैमनस्य, पारस्परिक अविश्वास व ईर्षा तथा गृह-युद्ध के कारण समय समय पर इस सङ्घ की एकता को क्षति पहुँचती रही। उदाहरणार्थ १४४२ से १४५० तक इसके सदस्यों में भीषण गृह-युद्ध हुआ परन्तु स्टैन्ज़ कन्वेशंन (१४८१) ने पुनः राज्य सङ्घ (Confederation) की एकता पर बल दिया और इसके फलस्वरूप फ्रीबर्ग (Freiburg) और सोलोथर्न (Solothurn) नामक दो अन्य राज्यों ने संघ की सदस्यता स्वीकार कर ली। १५०१ में उत्तरी नगर बाज़ेल (Basel) तथा शाफा हाउस (Schaffhausen) ने संघ में प्रवेश किया और १५१३ में जब अपैंज़ल (Appenzell) भी संघ में सम्मिलित हो गया तो राज्य संघ (Confederation) के सदस्यों की कुल संख्या १३ हो गयी।

सुधारवादी आन्दोलन (Reformation movement) ने राज्य संघ की एकता पुनः भंग कर दी और स्विट्ज़रलैंड में भी अन्य देशों की भाँति कैथोलिक तथा प्रोटेस्टेन्ट राज्यों में संघर्ष छिड़ गया। अपैंजल के तो दो विभाजन हो गये (१५६७) और डाइट (Diet) भी भंग हो गयी। परन्तु तीस वर्षीय युद्ध (Thirty years war) में स्विट्ज़रलैंड तटस्थ रहा और वैस्टफेलिया की सन्धि (Treaty of Westphalia, 1648) ने इसको जर्मन साम्राज्य से मुक्त कर एक स्वतंत्र व संप्रभुतासम्पन्न राज्य के रूप में मान्यता प्रदान की। धार्मिक मतभेदों के कारण १७१२ में दूसरा गृहयुद्ध यहाँ छिड़ गया जिसने स्विस राज्यसंघ को बड़ा दुर्बल कर दिया।

अतः फ्रांसीसी क्रान्ति (१७८६) के समय स्विस राज्य संघ (Swiss Confederation) केवल एक भौगोलिक संज्ञा (geographical expression) मात्र था। यद्यपि १३ कैन्टन इसके सदस्य थे परन्तु उनकी शासन प्रणालियों में प्रचुर विभिन्नता थी। ६ कैन्टन—उरी, श्वाइज़, अन्टरवाल्डेन, ज़ुग, ग्लेरस और अपैंज़ल—विशुद्ध (direct) प्रजातंत्रात्मक थे। ३ कैन्टनों में—ज्यूरिक, बाज़ेल तथा शाफा हाउस—प्रतिनिधिमूलक प्रजातंत्रवादी सरकारें थीं यद्यपि इनमें मताधिकार बहुत सीमित था। शेष चार—ल्यूज़र्न (Lucerne), बर्न, फ्री बर्ग तथा सोलोथर्न—कुलीन तंत्रात्मक (oligarchies) थे। राज्यसंघ की कभी अपनी कोई स्थायी केन्द्रीय सरकार नहीं रही थी। समय समय पर डाइट (Diets) के सम्मेलन अवश्य होते रहते थे जहाँ राष्ट्रीय महत्व के प्रश्नों पर विचार विमर्श होता था परन्तु जो कैन्टन बहुमत निर्णय से असहमत हों उन पर वह निर्णय लागू नहीं होते थे। प्रतिनिधि अपने कैन्टनों द्वारा दिये गये आदेशों (instructions) के अनुसार ही कार्य कर सकते थे। न कोई संघीय कार्यपालिका थी न कोई संघीय सेना, न कोई राष्ट्रीय नागरिकता थी, न कोई संघीय जनपदाधिकारी वर्ग। रैपर्ड ने लिखा है कि "प्रत्येक कैन्टन स्वाधीन था (its own master), न केवल आन्तरिक संगठन (internal structure) के मामलों में ही वरन ऐसे विदेशी मामलों जैसे वाणिज्य नीति (commercial policy) में भी"।[1] इसीलिये बहुत से इतिहासकारों का तो यहाँ तक मत है कि इस समय स्विस राज्य नाम की कोई वस्तु थी ही नहीं। ब्रुक्स का कहना है कि इस समय स्विट्ज़रलैंड का केन्द्रीय शासन 'आर्टिकिल्स ऑफ कनफिडे्रशन' के अन्तर्गत संचालित संयुक्त राज्य अमेरिका के केन्द्रीय शासन से भी अधिक शक्तिहीन था।[2]

राज्यसंघ की निर्बलता

1. W. E. Rappard : The Government of Switzerland (1936), p. 16.
2. Robert Brooks : Government & Politics of Switzerland (1921), p. 34.

ऐसी स्थिति में जब १७९८ में फ्रांसीसी क्रान्तिकारी सेनाओं ने स्विट्ज़रलैंड पर आक्रमण किया तो राज्यसंघ की निर्बलता स्पष्ट हो गयी। विजय के पश्चात् फ्रांसीसी क्रान्तिकारियों ने पुराने राज्यसंघ के स्थान पर एक गणतंत्र की स्थापना की जिसको हैल्वेटिक रिपब्लिक का नाम दिया गया है। इस गणतंत्र के शासन के लिये पेरिस में एक संविधान बनाया गया जिसके अनुसार पुराने कैन्टनवार विभाजनों की उपेक्षा कर तमाम स्विट्ज़रलैंड को २२ डिपार्टमैंट (Departments) में विभाजित कर दिया गया। एक राष्ट्रीय विधान मण्डल स्थापित किया गया जिसके दो सदनों—सीनेट और ग्राण्ड काउंसिल—में क्रमशः प्रत्येक कैन्टन को चार और आठ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया। सीनेट तथा काउँसिल द्वारा निर्वाचित पांच सदस्यीय एक डायरेक्टरी (Directory) को कार्यकारिणी शक्ति सौंपी गयी। प्रत्येक डिपार्टमेंट में भी स्थानीय विधान मण्डलों की व्यवस्था की गई परन्तु राष्ट्रीय हितों का निरीक्षण करने के लिये प्रत्येक में प्रिफैक्ट तथा उपप्रिफैक्ट नामक पदाधिकारी भेजे जाते थे। इस प्रकार जैसा कि रॉबर्ट ब्रुक्स ने लिखा है "स्विट्ज़रलैंड जो कि स्थानीय स्वाधीनता तथा स्थानीय संस्थाओं में सर्वाधिक अनेकताओं के कारण सब से निर्बल संघ था एक ही प्रहार में अत्यधिक समानता केन्द्रित सत्ता तथा नौकरशाही वाले राज्य (highly uniform centralized bureaucratic state) में परिवर्तित हो गया"।

१७९८ से १८०३ तक

परन्तु हैल्वेटिक गणराज्य केवल नाम मात्र के लिये स्वतंत्र था। फ्रांस ने जो सामाजिक, राजनैतिक तथा आर्थिक सुधार किये थे उनके लिये भी स्विस वासी अभी तय्यार नहीं थे। इनके विरोध का दमन करने में फ्रांस ने बड़े अत्याचार किये। तमाम स्विट्ज़रलैंड में अशान्ति और विद्रोह फैल गया।

स्विट्ज़रलैंड में पुनः शान्ति और व्यवस्था स्थापित करने के उद्देश्य से नैपोलियन ने हस्तक्षेप किया और स्विट्ज़रलैंड के ६० प्रतिनिधियों को पैरिस बुलाया। फ्रांसीसी परामर्शदाताओं की सहायता से इनको स्विट्ज़रलैंड के लिये एक संविधान रचने का कार्य सौंपा गया। १८०३ में नैपोलियन ने प्रसिद्ध 'ऐक्ट ऑफ मीडियेशन' (Act of Mediation) की घोषणा की जिसने हैल्वेटिक रिपब्लिक का अन्त कर नये संविधान को कार्यान्वित कर दिया। इस ऐक्ट के द्वारा छः नये कैन्टन निर्मित किये गये—सैंट गैलन (St. Gallen), ग्रोबन्डन (Graubunden), आरागो (Aragau), थरगौ (Thurgau) टिचीनो तथा वॉड (Vaud)। इस प्रकार कुल मिला कर १९ कैन्टन हो गये। एक संघीय सरकार तथा प्रत्येक कैन्टन की पृथक

१८०३ से १८४८ तक

सरकार की व्यवस्था की गई और इस प्रकार नैपोलियन ने प्राचीन राज्यसंघ (Confederation) को पुनर्जीवित (revive) कर दिया। परन्तु नैपोलियन की पराजय (१८१३) के पश्चात् यूरोप के संयुक्त राज्यों (Allied Powers) ने १८१४ में स्विस डाइट (Diet) को एक नया संविधान बनाने के लिये विवश किया। यह नवनिर्मित संविधान वीयना कांग्रेस (१८१५) ने स्वीकार कर लिया। इसको पैक्ट ऑफ पैरिस कहते हैं। वीयना कांग्रेस ने जहाँ एक ओर स्विट्ज़रलैंड की आन्तरिक राजनीतिक व्यवस्था निर्धारित की, वहाँ स्थायी रूप से इसको तटस्थ (neutralize) कर सदैव के लिये इसकी वैदेशिक स्थिति भी निर्धारित कर दी। यह वास्तव में इस कांग्रेस का सब से महत्वपूर्ण और स्थायी कार्य था।

पैरिस पैक्ट (Pact of Paris) ने स्विस संघ में ३ अन्य सदस्यों की वृद्धि की—वैले (Valais), न्यूचैटल (Neuchatel) तथा जिनेवा (Geneva)। यह कैन्टन अभी तक फ्रांस के आधीन थे। इनके स्विस संघ में मिल जाने से स्विस राज्य-संघ की सदस्य संख्या २२ हो गई। संवैधानिक दृष्टिकोण से यह पैक्ट प्रतिक्रियावादी था। इसने संघीय शक्ति को दुर्बल कर दिया और स्थानीय स्वायत्तता को अधिक महत्ता दी। विभिन्न विद्वानों का मत है कि इस पैक्ट के कारण देश के विकास में लगभग आधी शताब्दी का विलम्ब हुआ।

१८३० में फ्रांस में पुनः क्रान्ति होते ही स्विटज़रलैंड में भी उदारवादी क्रान्ति का बिगुल बज गया। ६ राज्यों के संविधान तो उसी वर्ष संशोधित हो गये और उनकी कुलीनतंत्र व्यवस्था को प्रजातंत्रात्मक शासन प्रणाली में परिवर्तित कर दिया गया। बाज़ेल (Basel) में गाँव तथा नगर वासियों में मतभेद होने के कारण बड़ा संघर्ष हुआ जिसके कारण १८३२ में इसके २ भाग कर दिये गये।

१८३० से १८४८ तक स्विटज़रलैंड में संघर्ष तथा अशान्ति की ही दशा रही। संघर्ष का कारण कैन्टनों के मध्य पारस्परिक मतभेद थे। यह मतभेद संवैधानिक तथा धार्मिक थे—एक ओर सुधारवादी तथा प्रोटैस्टेन्ट और दूसरी ओर प्रतिक्रियावादी तथा कैथोलिक कैन्टन थे। संघीय डाइट में सुधारवादियों का ही बहुमत था अतः राज्यसंघ की सत्ता उनके हाथ में थी। अन्त में गृहयुद्ध छिड़ गया जो केवल १९ दिन तक ही चला (नवम्बर १०-२९, १८४७)। इस युद्ध में राज्यसंघ (Confederation) की सेनाओं ने कैथोलिक कैन्टनों की सेनाओं को पराजित कर दिया।

१८४८ का संविधान

युद्ध की समाप्ति पर संघीय डाइट ने यह अनुभव किया कि देश में आन्तरिक शान्ति व व्यवस्था बनाये रखने के लिये तथा वाह्य आक्रमणों का सामना करने के लिये यह आवश्यक है कि केन्द्रीय सरकार शक्तिशाली हो। अतः इस दिशा में शासनप्रणाली में

परिवर्तन करने के लिये डाइट ने फरवरी १८४८ में चौदह सदस्यों के एक आयोग की नियुक्ति की। लगभग ५० दिन (फरवरी ११ से अप्रैल ८, १८४८) के परिश्रम के पश्चात् इस आयोग ने संविधान का एक प्रारूप तय्यार किया जिस पर ५ अगस्त से २ सितम्बर तक विभिन्न कैन्टनों में जनमत संग्रह (referendum) किया गया। जनमत संग्रह में २२ कैन्टनों की कुल जनसंख्या (२,१८६,२५८) में से केवल १८७,६४० ने भाग लिया। १६९,७४३ ने संविधान के पक्ष में मत दिया, १७,८९७ ने विपक्ष में। १५½ कैन्टन इसके पक्ष में थे ६½ विपक्ष में। नया संविधान १२ सितम्बर १८४८ को लागू कर दिया गया। संविधान निर्माताओं के दो मूल उद्देश्य थे—(१) एक वास्तविक रूप में राष्ट्रीय सरकार की स्थापना करना तथा (२) स्विट्ज़रलैंड को एक कैन्टनों के संघ (League of Cantons) से संघीय राज्य (Federal State) में परिवर्तित करना जिसके प्रत्येक भाग में नागरिकों को कुछ मौलिक अधिकार प्राप्त हों।

१८७४ का पुनरीक्षण

१८४८ के मूल संविधान में तब से आज तक ५० से भी अधिक संशोधन किये जा चुके हैं। परन्तु १८७४ का संशोधन एक महान संशोधन था क्योंकि इसने संविधान में कुछ मूल परिवर्तन किये। इसको १८७४ का पुनरीक्षण (revision) कहते हैं। वर्तमान स्विस शासन प्रणाली का मूल आधार १८४८ का १८७४ में संशोधित किया गया संविधान ही है।

१८७४ के इस मूल संशोधन (revision) में चार दिशाओं में परिवर्तन किये गये : (१) शासन शक्ति का अधिकाधिक केन्द्रीकरण, (२) प्रत्यक्ष प्रजातंत्र-वाद की दिशा में प्रगति, (३) सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्रों में अधिकाधिक राजकीय हस्तक्षेप, तथा (४) धार्मिक महंतों (clericals) की शक्ति पर प्रहार और उसका ह्रास (anti-clericalism)। इस संशोधित संविधान को १९ अप्रैल १८७४ को जनता तथा राज्यों (Cantons) के बहुमत ने स्वीकार कर लिया। परिणामस्वरूप १८४८ के संविधान की १४ धारायें (Articles) तो बिल्कुल रद्द (abrogated) हो गयीं, ४० संशोधित हुयीं तथा २१ नयी धारायें अपनायी गयीं।

१८७४ के उपरान्त संविधान का विकास

किसी भी देश की शासन प्रणाली स्थिर नहीं रह सकती। देश में सामाजिक, आर्थिक, वैज्ञानिक, सांस्कृतिक तथा जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में प्रगति होती रहती है। इस प्रगति के साथ साथ देश की राजनैतिक प्रणाली में भी परिवर्तन आवश्यक होते हैं। स्विट्ज़रलैंड में पिछले लगभग १०० वर्षों में जिन घटनाओं तथा परिवर्तनों के कारण संवैधानिक परिवर्तनों की आवश्यकता हुयी वह इस प्रकार थे :

(१) प्रथम और द्वितीय दोनों विश्व युद्ध, (२) आर्थिक मन्दी, (३) यातायात के साधनों में क्रान्तिकारी परिवर्तन, (४) उत्पादन में औद्योगिक (technological) क्रान्ति तथा (५) सार्वजनिक सेवाओं (social services) की अधिकाधिक माँग।

विश्व के संविधानों में हम देखते हैं कि राजनैतिक परिवर्तन अनेकों पद्धतियों से लाये गये हैं। सबसे प्रत्यक्ष व स्पष्ट पद्धति तो संवैधानिक संशोधन की ही है जिसकी विधि स्वयं संविधान में निर्धारित होती है। परन्तु इस पद्धति का अधिक प्रयोग नहीं किया जाता, क्योंकि संवैधानिक संशोधन की विधि काफी जटिल व कठिन होती है; दूसरे, संविधान में आये दिन संशोधन करना भी संविधान की प्रतिष्ठा के प्रतिकूल होता है। अतः इस स्पष्ट व प्रत्यक्ष पद्धति की अपेक्षा अन्य पद्धतियों पर अधिक निर्भर किया जाता है जो कि इतनी स्पष्ट व प्रत्यक्ष नहीं होतीं जैसे (१) प्रथायें, रस्म व रिवाज, (२) संविधान की कमियों की पूर्ति उसकी व्यवस्थाओं को लागू करने अथवा उनका स्पष्टीकरण करने के हेतु परन्तु उन व्यवस्थाओं के अनुकूल ही बनाये गये विधानमण्डल के कानून, (२) प्रशासकीय अध्यादेश, (४) न्यायालयों के निर्णय, तथा (५) वैज्ञानिक, औद्योगिक तथा टैक्निकल आविष्कार। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि स्विटज़रलैंड में इन अस्पष्ट व अप्रत्यक्ष विधियों के विपरीत संवैधानिक परिवर्तन लाने के लिये संवैधानिक संशोधन की प्रत्यक्ष व स्पष्ट पद्धति पर ही अधिक निर्भर किया गया है। प्रमाणतः लगभग ७७ वर्षों में (१८७४-१९५१) स्विस संविधान में ५० संशोधन अंतर्ग्रहित (adopt) किये गये जबकि संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में १७८९ से लेकर आज तक (१६७ वर्ष) केवल २२ संशोधन स्वीकार हो पाये।

स्विस संविधान में अन्तर्ग्रहित इन ५० संशोधनों ने जिन मूल प्रवृत्तियों को बल दिया वह इस प्रकार हैं :—

(१) शासन का केन्द्रीकरण अर्थात् संघीय सरकार की शक्ति तथा उसके अधिकारों में उत्तरोत्तर वृद्धि :—संघीय सरकार को अधिकाधिक सत्ता प्रदान करने के लिये जो समय समय पर संविधान में संशोधन किये गये उसके कुछ उदाहरण ये हैं : राष्ट्रीय स्वास्थ्य के हित में खाद्य पदार्थों (food stuffs) तथा अन्य मूल आवश्यकता की वस्तुओं को नियमित करने का अधिकार (१८९७); सम्पूर्ण स्विट्ज़रलैंड में जंगलों की रक्षा करने का अधिकार (१८९७); दीवानी (civil) तथा फौजदारी (criminal) कानूनों का एकीकरण (unification) तथा जेलों व दण्ड विधि में सुधार करने का अधिकार (१८९८); देश की कलाओं (arts) तथा उद्योगों (industries) को नियमित करने का अधिकार

(१६०८); जल-शक्ति (water power) को नियमित करने का अधिकार (१६०८); मनुष्यों तथा पशुओं की खतरनाक तथा छूत की बीमारियाँ फैल जाने पर [illegible] व उद्योगों पर प्रतिबन्ध लगाने का अधिकार (१६१३); नौतरण (navigation) को नियमित करने का अधिकार (१६१६); स्विट्ज़रलैंड की हवाई-सीमा (aerial jurisdiction) में आने वाले हवाई रास्तों में आवागमन (aerial navigation) को तथा मोटर व साइकिल (automobile and cycle) द्वारा यातायात को नियंत्रित करने का अधिकार (१६२१); स्विट्ज़रलैंड में विदेशियों के ठहरने, उनके बसने (settlement) तथा उनके आने जाने (movements) से सम्बन्धित नियम बनाने का अधिकार (१६२५); नागरिकता-प्राप्ति (naturalisation) के नियम बनाने का अधिकार (१६२८); शस्त्रों (armaments) के उत्पादन को नियमित तथा नियंत्रित करना तथा बारूद (gun powder) बनाने का एकाधिकार (१६३८) इत्यादि।

(२) स्विट्ज़रलैंड के एक कल्याणकारी-राज्य (welfare state) बनने की दिशा में प्रगति :—अनेकों संशोधन जनोपयोगी सेवाओं (public utility services) का समाजीकरण (socialisation) करने के लिये किये गये उदाहरणार्थ १८६० में संघीय सरकार को यह अधिकार दिया गया कि वह श्रमिकों के दुर्घटना तथा बीमारी के विरुद्ध बीमे (accident and sickness insurance) की व्यवस्था को अनिवार्य करने के लिये नियम बना सके; १६२५ में संघीय सरकार के लिये यह अनिवार्य कर दिया गया कि वह वृद्ध-अवस्था, अयोग्यता (invalidity) तथा आश्रितों (dependents) के बीमे की व्यवस्था करे। १६२६ में गेहूँ के उत्पादन को प्रोत्साहन देने के लिये संघीय सरकार को यह अधिकार दिया गया कि वह किसानों को वित्तीय सहायता (subventions) दे, उनको अच्छे उत्तम बीज उपलब्ध कराये, गेहूँ तथा आटे के उचित मूल्य की व्यवस्था करे तथा जनता के लिये पर्याप्त मात्रा में खाद्य-पदार्थ अथवा अन्न का स्टाक जमा करे। संघीय सरकार को ही आटा तथा गेहूँ आयात करने का एकाधिकार दिया गया ताकि वह सफलतापूर्वक देश में मूल्य नियंत्रण (price control) कर सके। १६४७ में जो ४६ वाँ संशोधन स्वीकार किया गया उसने तो संघीय सरकार को वास्तव में एक समाजवादी राज्य के लगभग सब अधिकारों से सुसज्जित कर दिया। इसके अन्तर्गत संघीय सरकार को दिये जाने वाले अधिकारों में प्रमुख अधिकार इस प्रकार थे— अनुचित प्रतियोगिता (unfair competition) से संकटग्रस्त (threatened) उद्योगों को सुरक्षा प्रदान करना, श्रमिकों तथा व्यापारियों की टैक्निकल तथा औद्योगिक योग्यता का विकास करना; कृषि को उन्नत करने का प्रयत्न करना;

एकाधिकार (monopoly) के दुष्परिणामों (evils) को रोकना; कैफे (cafes) तथा रैस्टरां को नियमित करना; बैंकों का नियंत्रण करना; आर्थिक संकट तथा बेरोज़गारी दूर करने के प्रयत्न करना; श्रमिकों के हितों की रक्षा करना इत्यादि।

(३) संघीय सरकार के आर्थिक तथा वित्तीय अधिकारों में वृद्धि :—उदाहरणार्थ १८९१ के संशोधन ने नोट जारी करने का केन्द्रीकरण कर दिया; १९०२ में संघीय सरकार को यह अधिकार दिया गया कि कैन्टनों को प्रारम्भिक (primary) शिक्षा की उन्नति करने के लिये वित्तीय सहायता दे; स्वदेशी उद्योगों की विदेशी प्रतियोगिता से रक्षा करने के लिये चुंगी (customs tariff) लगाने का अधिकार (१९०५); १०,००० फ्रैंक से अधिक सम्पत्ति (fortunes) तथा २५०० फ्रैंक से अधिक आय पर कर लगाने का अधिकार (१९१५); एक संकटकालीन युद्ध कर लगाने का अधिकार (१९१९); कच्चे और तय्यार किए हुए (manufactured) तम्बाकू पर संघीय चुंगी (duty) लगाने का अधिकार (१९२५); प्रत्यक्ष (direct) कर लगाने का अधिकार (१९५०) इत्यादि।

(४) सामाजिक नैतिकता का विकास :—उदाहरणार्थ १८७९ के संशोधन द्वारा राजनैतिक अपराधों के अतिरिक्त अन्य सब हत्याओं के लिए मृत्यु दण्ड (capital punishment) की पुनः व्यवस्था (restitution) की गई; मदिरा (spirituous liquors) के उत्पादन तथा क्रय-विक्रय को नियमित करने का अधिकार (१८८५); अत्यधिक नशीली मदिरा (highly intoxicating absinthea) के उत्पादन तथा विक्रय को निशिद्ध करने का अधिकार (१९०८); नये जुये-घर (gambling houses) खोलना निषिद्ध करने का अधिकार (१९२०) इत्यादि।

(५) प्रत्यक्ष प्रजातंत्रवाद की उन्नति :—उदाहरणार्थ १८९१ में जनता को संवैधानिक संशोधन के लिए प्रस्ताव प्रस्तुत करने (constitutional initiative) का अधिकार दिया गया; १८८५ के संशोधन में यह स्वीकार किया गया कि यदि किसी संघीय अध्यादेश (federal decree) को आवश्यक (urgent) घोषित कर जनमत संग्रह की परीक्षा से मुक्त कर दिया गया हो और यदि ८ कैन्टन या ३०,००० मतदाता उसपर जनमत संग्रह किए जाने की माँग करें तो वह अध्यादेश एक साल से अधिक नहीं चल सकता, जब तक कि जनता इस बीच में उसे स्वीकार न कर ले; १९२१ में यह स्वीकार किया गया कि ऐसी सब अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों पर जिनकी अवधि १५ वर्ष से अधिक अथवा अनिश्चित हो जनता जनमत संग्रह की मांग कर सकती है (optional referendum); केवल उन्हीं अध्यादेशों को आवश्यक (urgent) घोषित कर वैकल्पिक जनमत संग्रह की

परीक्षा से मुक्त किया जा सकता है जो दोनों सदनों में बहुमत से तथा एक निश्चित समय के लिए पारित हुए हों (१९३९), इत्यादि।

(६) संविधान को नवीन राजनीतिक प्रवृत्तियों तथा आवश्यकताओं के अनुकूल बनाना :—उदाहरणार्थ १९१४ के संवैधानिक संशोधन में एक संघीय प्रशासकीय न्यायालय की स्थापना किए जाने की व्यवस्था की गई; १९१८ में निर्वाचन के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व (proportional representation) प्रणाली को अपनाया गया; १९३१ में राष्ट्रीय परिषद, संघीय परिषद तथा संघीय चांसलर का कार्यकाल ३ से ४ वर्ष कर दिया गया; १९५० में यह निश्चित हुआ कि प्रत्येक २४,००० की जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि राष्ट्रीय परिषद में भेजा जायेगा, इससे पूर्व यह अनुपात २२,०००:१ तथा १९३१ से पूर्व तो केवल २०,०००:१ था; १९३८ में रोमांश (Romanche) को भी चौथी राष्ट्रीय भाषा स्वीकार कर लिया गया, इत्यादि।

अध्याय २

स्विस संविधान की विशेषतायें

ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका तथा सोवियत संघ के संविधानों की भाँति स्विटज़रलैंड का संविधान भी शासन कला के मौलिक प्रयोगों में से एक है। इस संविधान के अंतर्गत जिस शासन प्रणाली की रचना हुई है उसका अन्यत्र कहीं सादृश्य नहीं मिलता। इसकी अनेकों विशेषतायें मौलिक (original) तथा विलक्षण (unique) हैं। यह न तो विशुद्ध सभात्मक (parliamentary) है और न विशुद्ध अध्यक्षात्मक (presidential); इसमें दोनों के लक्षण पाये जाते हैं। इसमें प्रजातंत्र का विशुद्धतम रूप देखने को मिलता है। इसकी संघीय व्यवस्था भारतवर्ष व कनाडा की अपेक्षा संयुक्त राज्य तथा आस्ट्रेलिया के अधिक निकट है। इसके द्वारा अनेकताओं में एकता का निर्माण करने के जो प्रयत्न किये गये हैं—उदाहरणार्थ देश में बोली जाने वाली चारों भाषाओं को राष्ट्र-भाषा की पदवी देकर, राष्ट्रीय सरकार की संस्थाओं को देश के विभिन्न भागों में अवस्थित करके, इत्यादि—वह प्रशंसनीय हैं। इसकी मण्डलात्मक कार्यकारिणी, कार्यपालिका तथा विधानमण्डल के पारस्परिक सम्बन्ध, जनता का शासन संचालन में भाग इत्यादि ऐसी विशेषतायें हैं जो कि विश्व के राजनीतिज्ञों का ध्यान इसकी ओर आकृष्ट करतीं हैं।

स्विस शासन प्रणाली की विशेषताओं को समझने के लिये स्विस राज्य के मूलाधारों का ज्ञान भी आवश्यक है। संक्षेप में स्विस राज्य के चार मूल आधार कहे जा सकते हैं :—

१. उदारवाद (Liberalism),
२. प्रजातंत्रवाद (Democracy),
३. गणतंत्रवाद (Republicanism), तथा
४. संघवाद (Federalism)

स्विस राज्य का प्रथम आधारभूत सिद्धान्त उदारवाद (liberalism) है। उदारवाद वह विचारधारा है जो व्यक्ति, उसकी स्वतंत्रता तथा उसके अधि-

उदारवाद

कारों पर ही बल देती है और राज्य को उनकी रक्षार्थ केवल एक साधन मात्र (means) मानती है। आजकल तो संविधानों में मौलिक अधिकारों के एक विशेष अध्याय जोड़ देने की प्रथा चल

पड़ी है। स्विट्ज़रलैंड के संविधान में यद्यपि कोई अधिकार पत्र (Bill of Rights) अलग अध्याय के रूप में नहीं पाया जाता परन्तु इसके विभिन्न अनुच्छेद (Articles) व्यक्ति के अधिकारों का उल्लेख करते हैं। उदाहरणार्थ अनुच्छेद ४ में यह स्पष्ट घोषणा की गयी है कि "कानून के समक्ष सब स्विस बराबर हैं" जिसका अर्थ यह है कि जाति, वंश निवास-स्थान अथवा परिवार के आधार पर किसी को विशेषाधिकार (privileges) प्राप्त नहीं होंगे। यह आश्चर्यजनक है कि राजनैतिक अधिकारों के उपभोग में स्विस संविधान स्त्रियों को पुरुषों के समान नहीं मानता[1]; वह अब भी मताधिकार से वञ्चित हैं। प्रत्येक व्यक्ति को किसी भी धर्म में विश्वास रखने तथा उसका पालन व प्रचार करने की स्वतंत्रता है (अनुच्छेद ४९) परन्तु धर्म की आड़ में कोई भी व्यक्ति अपने नागरिक कर्तव्यों से विमुक्ति नहीं पा सकता। नागरिकों को संवास बनाने (अनुच्छेद ५६), आवेदन (petition) करने (अनुच्छेद ५७), निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा प्राप्त करने (अनु० २७), स्विट्ज़रलैंड के किसी भी भाग में बसने के महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। प्रेस-स्वातंत्र्य को भी संविधान गारन्टी करता है। अनु० ५८ से लेकर अनु० ६१ तक में अनेकों न्याय सम्बन्धी व्यक्तिगत अधिकारों का उल्लेख है। अनु० ५४ विवाह अधिकार तथा अनु० ६६ राजनैतिक अधिकारों को संघीय संरक्षण प्रदान करते हैं।

प्रजातंत्रवाद

उदारवाद का आर्थिक रूप है यद्भाव्यम् नीति (laissez faire) जिसका अर्थ है विमुक्त वाणिज्य तथा व्यापार (free trade), व्यक्ति को सम्पत्ति-संचय (private property) तथा उद्योग-धंधे स्थापित करने (private enterprise) की स्वतंत्रता—संक्षेप में पूँजीवाद। इसका राजनैतिक रूप है प्रजातंत्रवाद। स्विट्ज़रलैंड में दोनों की ही अपनी विशेषतायें हैं। जन-कल्याण (social welfare) तथा सामाजिक-सुरक्षा (social security) सम्बन्धी अनेकों विधियों ने पूँजीवाद का संशोधन कर स्विट्ज़रलैंड को एक कल्याणकारी राज्य बना दिया है जिसमें अनेकों विद्वान समाजवाद के अंकुर देखते हैं।

प्रजातंत्रवाद का स्विट्ज़रलैंड में विशुद्धतम तथा श्रेष्ठतम रूप देखा जा

---

1. Christopher Hughes explains this anomaly by saying that "The principle of equality is complied with when like things are treated alike, and is violated when unlike things are treated alike. There is nothing more certain than that men and women are in all their qualities and works unlike (though it cannot be said that one is undeniably superior to the other). There is therefore no case at all (in Swiss view) from the argument of equality against the exclusion of women from all political, all judicial, and most administrative offices and for depriving them of all political rights". See Hughes: The Federal Constitution of Switzerland (1954), p. 8.

सकता है। यहाँ प्रत्येक प्रश्न पर नागरिकों का निर्णय ही अन्तिम माना जाता है। स्वयं संविधान नागरिकों के बहुमत द्वारा स्वीकार किया गया था और उसमें कोई संशोधन तब तक नहीं किया जा सकता जब तक कि लोकमत संग्रह (referendum) का निर्णय पक्ष में न हो, अर्थात सभी संविधानिक संशोधनों पर जनमत संग्रह करना अनिवार्य है। ५०,००० नागरिक स्वयं संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण (total revision) अथवा उसके कुछ अनुच्छेदों में संशोधन की मांग कर सकते हैं (constitutional initiative)। स्विस विधान-मण्डल द्वारा पारित किसी विधि पर यदि ३०,००० स्विस नागरिक अथवा आठ कैन्टन चाहें वे लोकमत-संग्रह (referendum) किये जाने की मांग कर सकते हैं। न केवल संघीय वरन् कैन्टनों की शासन प्रणालियों में भी यह अधिकार नागरिकों को दिये गये हैं और पाँच कैन्टन तो ऐसे हैं जहाँ अब भी प्रत्यक्ष प्रजातंत्र पाया जाता है। इन कैन्टनों में "प्रति वर्ष वसंत में, एक निश्चित रविवार के दिन सब मताधिकार प्राप्त नागरिक किसी ऐतिहासिक स्थान पर अपने शासकों का निर्वाचन करने और विधि निर्माण करने के लिये एकत्रित होते हैं"।[1] इन सभाओं को लाँड्सजीमाइन्ड (Landsgeminde) कहते हैं।

स्विट्ज़रलैंड में कभी भी राजतंत्र की स्थापना नहीं हुयी। यह सदैव से ही गणतंत्र (Republic) रहा और १८७० तक तो सान मारिनो तथा हंसा टाउंस को छोड़कर योरुप में केवल स्विट्ज़रलैंड ही गणतंत्रात्मक राज्य था। यहाँ पर सरकार का प्रत्येक पद साधारण जनता के लिये समान रूप से खुला है। इंगलैंड के राजपद (monarchy) की भाँति यहाँ कोई पद वंशागत नहीं है। सरकार का कोई भी पद ऐसा नहीं है जिस पर साधारण से साधारण नागरिक नियुक्त या निर्वाचित न हो सके। यही गणतन्त्र का मुख्य चिन्ह होता है। केवल संघीय शासन प्रणाली ही गणतन्त्रात्मक नहीं है वरन् कैन्टनों के लिये भी यह आवश्यक है कि वह गणतन्त्रात्मक हों।

गणतंत्रवाद

स्विट्ज़रलैंड एक संघात्मक राज्य है। संविधान में स्विट्ज़रलैंड को एक राज्य मण्डल (confederation) कहा गया है परन्तु इसमें कोई सन्देह नहीं कि स्विट्ज़रलैंड पूर्णरूप से २५ इकाइयों का संघ है। इन इकाइयों में १९ को कैन्टन (Canton) कहा जाता है और ६ को अर्द्ध-कैन्टन। संघीय उद्देश्यों के लिये २ अर्द्ध कैन्टन एक कैन्टन के बराबर माने जाते हैं (जैसे संघीय परिषद में प्रतिनिधित्व के लिये या लोकमत

संघवाद

1. See Hans Huber: How Switzerland is Governed? Tr. by Mary Hottinger and Revised by Mohan Lal, p. 30

संग्रह में कैन्टनों की गणना में)। इस प्रकार ६ अर्द्ध कैन्टन ३ कैन्टनों के बराबर होते हैं। अतः कुल मिलाकर स्विस संघ में २२ कैन्टन (संघान्तरित राज्य) हैं। किस प्रकार १२९१ में निर्मित ३ कैन्टनों के स्थायी संघ का २२ कैन्टनों के वर्तमान स्विस संघ में विकास हुआ यह हम प्रथम अध्याय में देख चुके हैं

स्विस शासन प्रणाली की विशेषतायें

स्विस राज्य के उपरोक्त मूलभूत सिद्धान्तों में ही हमें स्विस शासन प्रणाली की मुख्य विशेषताओं की झलक मिल जाती है। निश्चय ही वह शासन प्रणाली उदार प्रजातंत्रवादी (liberal democratic), गणतंत्रात्मक तथा संघीय है। वहाँ पर शासन की सब संस्थाओं का संगठन लोक-निर्वाचन (popular election) द्वारा होता है और सरकार का कोई भी पद ऐसा नहीं है जो किसी विशेष जाति, धर्मावलम्बी, वंश या परिवार के लिये सुरक्षित हो। प्रत्येक उच्च से उच्च पद पर साधारण से साधारण व्यक्ति नियुक्त अथवा निर्वाचित किया जा सकता है और वह भी अनिश्चितकाल के लिये नहीं।

जनतंत्रीय शासन प्रणाली के संसार में दो रूप देखने में आये हैं—एक मंत्रिमण्डलात्मक, दूसरा अध्यक्षात्मक। पहली का प्रतीक ग्रेट ब्रिटेन है तथा दूसरी का संयुक्त राज्य अमेरिका। स्विस शासन प्रणाली का इन दोनों में किसी एक से भी पूर्णतया मेल नहीं खाता। वास्तव में वह अनुपम है। मंत्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली में एक वास्तविक कार्यकारिणी अध्यक्ष के अतिरिक्त एक नामाधारी (nominal) कार्यकारिणी अध्यक्ष भी होता है जो कि साधारणतया दलगतद्वन्द्वों से ऊपर होता है। वास्तविक कार्यकारिणी अध्यक्ष सरकार का मुखिया (Head) होता है जब कि नामाधारी अध्यक्ष राज्य का पति (Head) अथवा संपूर्ण राष्ट्र का प्रतीक समझा जाता है। इस शासन प्रणाली में मन्त्रिमण्डल (जो कि वास्तविक कार्यकारिणी समिति होती है) के सदस्यों का विधान मण्डल का सदस्य होना अनिवार्य होता है। वह संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं और संसद का उनमें विश्वास न रहने पर पदत्याग कर देते हैं। अतः उनका कार्यकाल संसद के विश्वास पर निर्भर करता है। स्विस शासन प्रणाली में इनमें से कोई भी लक्षण नहीं है। वहाँ पर मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष ही देश का राष्ट्रपति (President) कहलाता है। यद्यपि मन्त्रिमण्डल का चुनाव विधानमण्डल द्वारा होता है परन्तु मन्त्रिमण्डल के सदस्य विधानमण्डल के सदस्य नहीं होते। वह इसकी बैठकों में उपस्थित अवश्य हो सकते हैं, भाषण भी दे सकते हैं परन्तु मतदान नहीं कर सकते। न ही उनके द्वारा प्रस्तुत किसी विधेयक का विधान मण्डल द्वारा अस्वीकृत कर

दिया जाना मंत्रिमण्डल अथवा किसी मन्त्री की मानहानि समझा जाता है। इसलिये स्विट्ज़रलैंड में मन्त्रिमण्डल की किसी नीति या विधेयक पर विधानमण्डल में पराजय हो जाने पर उसके पदत्याग करने का प्रश्न नहीं उठता। मन्त्रिमण्डल की अवधि (४ वर्ष) निश्चित है। वह उससे पहले नहीं हटाया जा सकता जब तक कि फैड्रल असेम्बली ही भंग न हो जाय। वास्तव में वहाँ पर कार्यपालिका पूर्णतः विधानमण्डल के आधीन समझी जाती है। विधान मण्डल की प्रधानता स्विस शासन प्रणाली की एक प्रमुख विशेषता है। स्विट्ज़रलैंड में मन्त्रिमण्डल का एक दलीय होना भी आवश्यक नहीं है। बहुधा वह बहुदलीय होते हैं। इसका यह लक्षण भी मन्त्रिमण्डलात्मक प्रणाली के प्रतिकूल है। मंत्रिमण्डलात्मक प्रणाली में बहुदलीय मन्त्रिमन्डल अपवाद है न कि नियम (rule) जब कि स्विट्ज़रलैंड में इसके विपरीत दशा है। एक और दिशा में स्विट्ज़रलैंड मन्त्रिमण्डलात्मक शासन व्यवस्था से दूर है। यहाँ पर मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष की वह स्थिति और शक्ति तथा उसके वह अधिकार नहीं हैं जो कि मन्त्रिमण्डलात्मक शासन प्रणालियों में प्रधानमन्त्रियों के होते हैं।

उपरोक्त वर्णन से स्विस शासन प्रणाली की निम्नलिखित विशेषतायें स्पष्ट हो जाती हैं :—

१. यह पूर्णतया मन्त्रिमण्डलात्मक नहीं है।

२. इसमें विधानमण्डल की प्रधानता है।

३. इसमें शक्ति पृथक्करण नहीं पाया जाता।

स्विस शासन प्रणाली को अध्यक्षात्मक भी नहीं कहा जा सकता। अध्यक्षात्मक प्रणाली की प्रमुख विशेषता यह होती है कि कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनों के अधिकार क्षेत्र पृथक, प्रायः एक दूसरे से स्वतंत्र तथा संविधान द्वारा निश्चित व निर्धारित होते हैं। दोनों के कार्यकाल भी निश्चित होते हैं। दोनों का निर्वाचन भी भिन्न-भिन्न होता है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में कार्यपालिका का निर्वाचन स्वयं विधानमण्डल करता है। कार्यपालिका के सदस्य विधानमण्डल के सदस्य न होते हुये भी वहाँ पर उपस्थित होकर सदन की कार्यवाई में भाग ले सकते हैं, भाषण दे सकते हैं, सूचना दे सकते हैं, यहाँ तक कि विधेयक तक प्रस्तुत कर सकते हैं (यद्यपि मतदान नहीं कर सकते)। कार्यपालिका का इस प्रकार विधानमण्डल से सम्बन्ध अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली के विरुद्ध है। स्विट्ज़रलैंड में कार्यपालिका विधानमण्डल से स्वतंत्र तो क्या बिल्कुल उसके आधीन है। दोनों में मतभेद होने पर कार्यपालिका विधान-

मण्डमल को भंग नहीं कर सकती, न ही वह पदत्याग करती है, वह अपनी नीति विधानमण्डल की इच्छानुसार बदल देती है।

अतः हम यह निष्कर्ष निकाल सकते हैं कि स्विस शासन प्रणाली न तो पूर्णतः अध्यक्षात्मक है और न ही पूर्णतः मंत्रिमण्डलात्मक। इसमें दोनों के गुणों का सम्मिश्रण है और यह दोनों से ही भिन्न है।

स्विस संघवाद

स्विस संविधान के प्रथम अनुच्छेद में कहा गया है कि स्विस राज्य मण्डल (confederation) २२ संप्रभुतासम्पन्न कैन्टनों (sovereign cantons) से मिलकर बना है।[1] जैसा कि रैपर्ड का मत है स्विस संविधान के 'राज्य मण्डल' और 'संप्रभुतासम्पन्न' यह दोनों ही शब्द भ्रामक (misnomers) हैं।[2] व्हेयर (Wheare) जैसा विद्वान तक यह स्वीकार करता है कि स्विट्ज़रलैंड पूर्णतः एक संघीय राज्य (federal state) है और जैसा कि स्विस शासन प्रणाली का विशेलषण करने पर प्रकट होगा स्विस राज्य (cantons) किसी अर्थ में भी संप्रभुतासम्पन्न नहीं कहे जा सकते। इनके अधिकार सीमित तथा संविधान द्वारा निर्धारित हैं। वह सब एक संघीय राज्य की इकाइयाँ (units) हैं।

स्विस संविधान में एक संघात्मक शासन प्रणाली के लगभग सभी गुण अथवा लक्षण विद्यमान हैं। यह संविधान लिखित (written) तथा अनाम्य (rigid) है। इसमें केन्द्रीय सरकार तथा राज्यों के मध्य अधिकारों का विभाजन किया गया है। केन्द्रीय विधानमण्डल द्विभवनात्मक (bicameral) है जिसके एक भवन में राज्यों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। संविधान की सर्वोच्चता भी कुछ सीमा तक स्वीकार की गई है। परन्तु स्विस संविधान में अन्य संघीय संविधानों के विपरीत न्यायपालिका की प्रधानता का सिद्धान्त स्वीकृत नहीं किया गया है। यहाँ पर विधान मण्डल ही प्रधान है और वास्तव में प्रत्येक प्रश्न पर अन्तिम निर्णय तो स्वयं जनता के हाथ में है।

---

1. Article 1. The peoples of the twenty-two sovereign Cantons united by the present alliance, that is to say :Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwalden (Obwald and Nidwald), Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basle (Town and Country), Schaffhausen, Appenzell (the two Rhodes), St. Gall, Grisons, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neufchatel and Geneva comprise the Swiss Confederation.

2. According to W. E. Rappard, "All these misnomers are explained only by the deliberate desire of the Commission of 1848 not uselessly to offend the sense of historical continuity which is characteristic of the Swiss people". Parliamentary Affairs, Vol IV. 1950-51, W. E. Rappard : Federalism in Switzerland pp. 242-243.

संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति स्विट्ज़रलैंड का संविधान भी लिखित है। परन्तु अमेरिकी संविधान से आकार में यह कहीं अधिक बड़ा है। अमेरिकी संविधान में केवल ७ मूल अनुच्छेद तथा २२ संशोधन हैं जब कि स्विस संविधान में १२३ अनुच्छेद हैं। इसके इतने बड़े आकार होने के दो कारण हैं—(१) इसमें अनेकों ऐसे विषयों का वर्णन किया गया है जिनका वास्तव में कोई संवैधानिक महत्व नहीं है; और (२) इसमें संघीय सरकार के अधिकारों तथा संघीय व कैन्टनों की सरकारों के बीच विधायी तथा प्रशासकीय अधिकार क्षेत्र के विभाजन का वर्णन अत्यधिक विस्तार से किया गया है।[1] फलस्वरूप स्विट्ज़रलैंड उन संवैधानिक विवादों (controversies) से मुक्त रहा जिनके कारण संयुक्त राज्य अमेरिका में न्यायपालिका (जिसे इन विवादों पर निर्णय करने का काम सौंपा गया) इतनी शक्तिशाली हो गयी है कि उसे संविधान का संतुलन चक्र, कांग्रेस का तीसरा सदन इत्यादि विशलेषणों से सुशोभित किया जाता है। अमेरिका में न्यायपालिका ने इन विवादों का निर्णय करने में संविधान की व्याख्या की और इसकी उदारवादी व्याख्या करके संविधान का विकास किया। यह विकास उन शक्तियों द्वारा हुआ जिनको न्यायालय ने संविधान में गर्भित (implied) बताया यद्यपि वह लिखित न होने के कारण प्रकट (express) नहीं थीं। परन्तु स्विस संविधान में शासन प्रणाली की अधिकतम व्यवस्थाओं को लिखित रूप में प्रकट कर दिया गया है, अतः इसमें गर्भित (implied) व्यवस्थाओं की खोज के लिये अधिक क्षेत्र नहीं रहा।

लिखित संविधान

संसार के लगभग सभी लिखित संविधानों में प्रथाओं, परम्पराओं, रस्म व रिवाजों तथा अलिखित संविधानों में लिखित प्रलेख्यों, घोषणा-पत्रों तथा प्रशासन संबंधी कानूनों का निरन्तर योग होते रहने के कारण कुछ लेखकों का यह मत होता जा रहा है कि 'लिखित और अलिखित' इस प्रकार का कोई भेद करना निरर्थक है क्योंकि कोई भी संविधान न पूर्णतः लिखित हो सकता है और न कोई पूर्णतः अलिखित। अधिक से अधिक इनमें मात्रा (degree) का भेद हो सकता है, प्रकार (kind) का नहीं। यह सत्य है।

परन्तु लिखित और अलिखित संविधानों में एक मौलिक भेद होता है और वह यह कि अलिखित संविधान विकसित होते हैं, वह किसी एक समय किसी निश्चित संविधान सभा द्वारा निर्मित न किये जाकर कालचक्र

1. See Brooks, op. cit. pp. 48-49.

के साथ प्रथाओं व परम्पराओं द्वारा विकसित होते रहते हैं। परन्तु इसके विपरीत एक लिखित संविधान के लिये यह आवश्यक है कि वह किसी निश्चित संविधान सभा द्वारा किसी निश्चित समय रचा गया हो। जैसे कि संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान फिलाडेल्फिया सम्मेलन द्वारा बनाया गया था और इस सम्मेलन ने २५ मई १७८७ से १७ सितम्बर १७८७ तक संविधान निर्माण का कार्य किया। स्विस संविधान भी एक निर्मित संविधान है। इसकी रचना १४ सदस्यों के एक आयोग ने १७ फरवरी से ८ अप्रैल १८४८ तक निरन्तर तर्क वितर्क व वाद विवाद के उपरान्त की थी। २७ जून १८४८ को संविधान के प्रारूप को स्विस राज्य मण्डल की डाइट (Diet) ने स्वीकार किया और १२ सितम्बर १८४८ को यह देश पर लागू किया गया। इसी अर्थ में स्विस संविधान एक लिखित संविधान है।

अनाम्य संविधान

एक संघात्मक संविधान संघीय सरकार तथा संघातरित राज्यों के परस्पर संबंध स्थिर करता है। यह आवश्यक है कि यह संबंध लिखित रूप में हो। अतः संघात्मक संविधान लिखित होते हैं परन्तु साथ ही यह भी आवश्यक है कि संघीय सरकार अथवा कोई एक या सब संघातरित राज्य मिलकर अकेले इस संबंध में परिवर्तन न कर सकें, अर्थात संविधान में संशोधन करने के लिये संघीय सरकार तथा संघातरित राज्य दोनों की सहमति आवश्यक हो। इसके अतिरिक्त यह भी वांछनीय होगा कि इन संबंधों में प्रतिदिन परिवर्तन न हो। इसको रोकने के लिये संशोधन विधि को कठिन व जटिल बना दिया जाता है। अतः संघात्मक संविधानों की संशोधन विधि की दो विशेषतायें होती हैं : (१) वह बड़ी कठिन तथा जटिल होती है, उदाहरणार्थ संसद में दो तिहाई बहुमत आवश्यक बना कर, और (२) इसमें संघ तथा राज्य दोनों का भाग होता है। दोनों की सहमति आवश्यक होती है। निश्चय ही संवैधानिक संशोधन पद्धति साधारण कानून बनाने की पद्धति से भिन्न हो जाती है।

संशोधन प्रक्रिया

ऐसे संविधान जिनमें संशोधन करने के लिए साधारण कानून बनाने की पद्धति से भिन्न किसी विशेष पद्धति की आवश्यकता पड़ती है अनाम्य (rigid) कहे जाते हैं। इस अर्थ में स्विस संविधान को भी अनाम्य कहा जा सकता है। इसकी संशोधन प्रक्रिया साधारण विधि निर्माण से भिन्न है। संशोधन प्रस्ताव ३ प्रकार से प्रस्तुत किया जा सकता है :--(१) सङ्घीय परिषद (Federal Council) द्वारा, (२) सङ्घीय संसद द्वारा, तथा (३) ५०,००० नागरिकों द्वारा जिसको नागरिकों का

संवैधानिक उपक्रम का अधिकार कहते हैं। प्रस्तुत होने के उपरान्त संशोधन प्रस्ताव के ऊपर संसद के दोनों सदनों में साधारण कानून की भाँति विचार विमर्श व वाद विवाद होता है और यदि दोनों सदन इसे स्वीकार कर लेते हैं तो उसे जनमत संग्रह के लिए भेजा जाता है। जनमत संग्रह में यह आवश्यक है कि इसे जनता तथा राज्यों दोनों का बहुमत प्राप्त हो। ऐसा न होने पर संशोधन प्रस्ताव असफल हो जाता है। कैन्टनों का मत राज्यों की जनता के बहुमत का मत माना जाता है और एक अर्द्ध-कैन्टन का केवल आधा मत माना जाता है।

यदि किसी संशोधन प्रस्ताव को संसद का एक सदन स्वीकार कर ले परन्तु दूसरा नहीं और दोनों में किसी प्रकार मतभेद का समाधान न हो सके तो इस प्रस्ताव पर जनमत संग्रह लिया जाता है और प्रस्ताव के पक्ष में यदि बहुमत हो तो वर्तमान संसद को भंग कर नये संसद का निर्वाचन किया जाता है। इस नवनिर्वाचित संसद के समक्ष अब यह संशोधन प्रस्ताव प्रस्तुत किया जायगा और इसके द्वारा पारित होने पर फिर उस पर जनमत संग्रह लिया जाता है।

स्विस संविधान में जनता को भी संशोधन प्रस्ताव प्रेषित करने का अधिकार दिया गया है। इसके लिये यह आवश्यक है कि एक प्रार्थना पत्र (petition) संसद को प्रस्तुत किया जाये जिस पर कम से कम ५०,००० नागरिकों के हस्ताक्षर हों। यदि प्रस्ताव में संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण (total revision) करने की मांग की गई हो तो संसद इस प्रार्थना पत्र को जनमत संग्रह के लिये भेज देती है। जनमत संग्रह का परिणाम पक्ष में होने पर संसद भंग हो जाती है और एक नवीन संसद का निर्वाचन किया जाता है। नवीन संसद फिर इस प्रस्ताव के अनुकूल एक नये संविधान की रचना करेगी। जनमत संग्रह में उस पर जनता तथा राज्यों का बहुमत प्राप्त होने पर वह लागू हो जायेगा।

परन्तु यदि जनता के इस प्रार्थनापत्र (petition) में संविधान के केवल किसी अंश के संशोधन की मांग की गई है तो प्रक्रिया कुछ भिन्न है। इस प्रार्थना पत्र में जो संशोधन जनता संविधान में चाहती उसका केवल सैद्धान्तिक वर्णन किया जा सकता है या इसके साथ एक पूर्ण विस्तृत विधेयक नथ्थी किया जा सकता है। यदि केवल सैद्धान्तिक वर्णन किया गया है और संसद उस पर विचार करने पर उसके पक्ष में होती है तो संसद उसके अनुकूल एक विधेयक तय्यार करती है और तब उस पर जनमत संग्रह किया जाता है जिसमें जनता और राज्यों दोनों का बहुमत आवश्यक है। यदि यह बहुमत प्राप्त न हो सके तो पुनः सङ्घीय परिषद इस प्रश्न पर जनमत संग्रह करती है कि संविधान में आंशिक संशोधन होना चाहिये या नहीं। यदि बहुमत पक्ष में हो तो सङ्घीय

संसद पुनः एक विधेयक इसके अनुकूल तय्यार कर जनमत संग्रह के लिये प्रेषित करती है और यदि इसमें मतदाताओं व राज्यों का बहुमत प्राप्त हो जावे तो वह संशोधन अंतिम रूप से स्वीकृत हो जाता है।

परन्तु यदि प्रार्थना पत्र में संशोधन प्रस्ताव एक पूर्ण विधेयक के रूप में प्रेषित किया गया है तो वह तुरन्त ही जनमत संग्रह के लिये भेज दिया जाता है। परन्तु यदि संसद को वह स्वीकार न हो तो वह स्वयं एक विरोधी प्रस्ताव (counter proposal) भी जनता के प्रस्ताव के साथ साथ जनमत संग्रह के लिए रख सकती है। दोनों के भाग्य का निर्णय [illegible] तथा राज्यों के बहुमत द्वारा होता है।

यह उल्लेखनीय है कि संविधान में छोटे मोटे संशोधन तो बिना उनको संवैधानिक संशोधन का रूप दिये सङ्घीय संसद भी साधारण कानूनों द्वारा कर सकती है। संसद के द्वारा बनाये गये कानूनों को कोई न्यायपालिका चुनौती नहीं दे सकती। हाँ यदि ३०,००० नागरिक अथवा ८ कैन्टन चाहें तो उन पर जनमत संग्रह की माँग अवश्य कर सकते हैं [illegible] का बहुमत पर्याप्त होता है। यह आवश्यक नहीं कि कैन्टनों का भी [illegible]।

अधिकार-विभाजन

स्विस संघ २२ कैन्टनों अथवा १९ कैन्टनों तथा ६ अर्द्ध-कैन्टनों से मिल कर बना है। ११५० में अन्टर वाल्डेन, १५९७ में अपेन्ज़ल तथा १८३२ में बाज़ेल के दो भागों में विभक्त हो जाने से इन तीन कैन्टनों के ६ अर्द्ध-कैन्टन बन गये। २२ कैन्टनों के नाम स्वयं संविधान के प्रथम अनुच्छेद में दिये गये हैं जिसका यह अर्थ लगाया जाता है कि यदि स्विस संघ में अन्य कोई पड़ोसी प्रदेश प्रविष्ट करना चाहे तो उसके लिये संवैधानिक संशोधन आवश्यक होगा। संविधान के अनुसार सब कैन्टन वह छोटे हों या बड़े, कम जन संख्या वाले हों या अधिक, वैधानिक दृष्टि से समान हैं। संघ में उनका स्थान समान है। केवल अर्द्ध-कैन्टन दो बातों में कैन्टनों के समान नहीं हैं: प्रथम, सङ्घीय राज्य परिषद में उनको केवल एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है जब कि प्रत्येक कैन्टन २ प्रतिनिधि भेजता है। द्वितीय, संवैधानिक संशोधन पर जनमत संग्रह में अर्द्ध कैन्टन का मत केवल आधा मत माना जाता है। इन दो अपवादों के अतिरिक्त प्रत्येक कैन्टन अथवा अर्द्ध कैन्टन संवैधानिक दृष्टिकोण से परस्पर समान है।

स्विस संविधान में कुछ विषय सङ्घीय अधिकार-क्षेत्र में रख दिये गये हैं, कुछ विषय ऐसे हैं जिन पर कैन्टनों तथा सङ्घीय सरकार दोनों का समवर्ती अधिकार क्षेत्र है तथा कुछ ऐसे जिन पर अधिकार क्षेत्र दोनों में विभक्त कर दिया

गया है। शेष सब अधिकार (residuary powers) कैन्टनों को सौंपे गये हैं। इस प्रकार सङ्घीय सरकार के अधिकार प्रदत्त (delegated), अंकित (enumerated) तथा स्पष्ट (defined) हैं जब कि राज्य सरकारों के अधिकार मूल अथवा प्रारम्भिक (original), अवशिष्ट तथा अस्पष्ट हैं। यह उल्लेखनीय है कि स्विटजरलैंड में न केवल विधिनिर्माण के लिये ही अधिकारों का विभाजन सङ्घीय सरकार तथा राज्य सरकारों के बीच किया गया है वरन् प्रशासन के लिये भी। प्रशासन का अधिकतर कार्य राज्य-सरकारें करती हैं।

संघीय अधिकार क्षेत्र

संविधान के विभिन्न अनुच्छेदों में संघ सरकार को अनेकों विषयों पर अनन्य (exclusive) अधिकार प्रदत्त किया गया है। संघीय अधिकार क्षेत्र में इस प्रकार आने वाले प्रमुख विषय यह हैं: वैदेशिक सम्बन्ध अर्थात् दूसरे देशों से सन्धियाँ करना, उनसे युद्ध की घोषणा करना, उनके यहाँ राज्य-प्रतिनिधि (diplomatic agents) —दूत, प्रदूत इत्यादि—भेजना, देश की सुरक्षा अथवा सेना की व्यवस्था करना; डाक, तार, टेलीफोन, रेलमार्ग इत्यादि यातायात व संदेश वाहन (communication) साधन; उच्च शिक्षा; मुद्राटंकण व नोट (currency and coinage); बारूद तथा अस्त्र शस्त्र; नाप तौल के माप दण्ड; कॉपीराइट (copy right); पेटन्ट (patents); दीवानी, फौजदारी तथा वाणिज्य सम्बन्धी विधियाँ; वन; लोक स्वास्थ; वायूपथ, नौवाहन तथा ज़ल शक्ति; नागरीकरण तथा निर्वासन (expatriation); वाणिज्य; मद्यसार एकाधिकार; औद्योगिक विधिनिर्माण; महत्वपूर्ण पुल तथा सड़कों का पर्यवेक्षण; छूत वाली बीमारियां; चुंगी (customs) इत्यादि। नागरिकों को राजनैतिक अधिकारों से वंचित कर सकने की स्थितियाँ निर्धारित करना भी संघीय अधिकार क्षेत्र में है। इनके अतिरिक्त मछली पकड़ना, कार तथा साइकिलों की व्यवस्था, एक कैन्टन के भिक्षुक की दूसरे कैन्टन में मृत्यु हो जाने की दशा में उसकी अन्तिम क्रिया सम्बन्धी व्यवस्था इत्यादि कुछ ऐसे छोटे छोटे विषयों का भी उल्लेख संविधान में किया गया है जिनपर संघीय शासन विधि बना सकता है या व्यवस्था कर सकता है।

समवर्ती अधिकार

वह विषय जिनको समवर्ती सूचि में सम्मिलित किया जा सकता है इस प्रकार हैं: प्रेस पर नियंत्रण; उद्योगों पर नियंत्रण तथा उनका नियमन; बैंक-व्यवसाय; आप्रवासन (immigration); राजपथों (high ways) की व्यवस्था इत्यादि। इन विषयों पर संघ सरकार तथा राज्य दोनों को नियम बनाने का अधिकार है परन्तु यदि किसी

विषय पर दोनों के बनाये गये नियमों में परस्पर विरोध हो जाये तो संघीय नियम ही मान्य होता है, कैन्टन का नहीं।

विभक्त अधिकार

स्विस शासन प्रणाली की यह अनुपम विशेषता है कि यहाँ पर कुछ विषयों पर व्यवस्था करने का अधिकार संघ तथा राज्यों में बँटा हुआ है। उदाहरणार्थ विदेशों से सन्धियाँ करना संघीय अधिकार क्षेत्र में है परन्तु कैन्टन अपने निकटवर्ती देशों से संविधान द्वारा निश्चित सीमाओं के अन्तर्गत कुछ विशेष विषयों पर सन्धियाँ कर सकते हैं। निस्संदेह, जैसा कि ह्यूज़ ने लिखा है, अब यह अधिकार केवल सिद्धान्तमात्र रह गया है—कैन्टन कभी इसका प्रयोग नहीं करते। सेना व्यवस्था तथा संचालन का कार्य भी संघ तथा कैन्टनों में बँटा है। अनिवार्य तथा निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करना कैन्टनों का कर्तव्य है परन्तु संघ को यह निरीक्षण करने का अधिकार है कि कैन्टन अपने इस कर्तव्य का पालन कर रहे हैं या नहीं। संघ का यह भी कर्तव्य है कि वह इस कर्तव्यपूर्ति के हेतु आवश्यकता पड़ने पर कैन्टनों को आर्थिक सहायता दे। संघीय रेलों के कुछ परामर्शदात्री अधिकारी (advisory officials) कैन्टनों द्वारा चुने जाते हैं। जलशक्ति सम्बन्धी विधियाँ संघ द्वारा बनाई जाती हैं परन्तु इस सम्बन्ध में अधिकतर प्रशासनीय कार्य कैन्टन करते हैं। नाप तोल के माप दण्ड संघ निर्धारित करता है परन्तु उनको कैन्टन ही कार्यान्वित करते हैं। इसी प्रकार अनेकों करों तथा चुंगियों के वसूल करने तथा उनकी आय में संघ तथा कैन्टनों का साझा रहता है जैसे सेवा-विमुक्ति कर (service exemption tax)।

उपरोक्त वर्णन से यह स्पष्ट होता है कि संघीय सरकार का अधिकार क्षेत्र बड़ा व्यापक और विस्तृत है। नागरिकता, विवाह, दाह क्रिया, जीवन यापन की व्यवस्था, कृषि, उद्योग, छूत की तथा विशेष रूप से खतरनाक बीमारियाँ, स्वास्थ, सुरक्षा, उच्च शिक्षा, रेल, तार, मुद्राटंकण इत्यादि जीवन के प्रत्येक क्षेत्र को नियमित करने का अधिकार संघ सरकार को है। यह उल्लेखनीय है कि संघ सरकार के अधिकारों में उत्तरोत्तर वृद्धि होती जा रही है। वास्तव में राजसत्ता में केन्द्रीकरण की ओर प्रवृत्ति विश्व व्यापक है। इसका कारण यह है कि लगभग सभी देशों में यह सिद्ध हो चुका है कि यद्भाव्य नीति समाज-कल्याण के लिये हितकर नहीं हो सकती। समाज-कल्याण के लिये यह आवश्यक है कि स्वयं राज्य जन कल्याण का प्रयत्न करे। राजसत्ता का केन्द्रीकरण एक कल्याणकारी राज्य की अनिवार्य दशा है। अतः जिन देशों ने कल्याणकारी राज्य की ओर पदार्पण किया वहाँ राजसत्ता का केन्द्रीकरण होता गया। स्विट्ज़रलैंड में

यह विकास अनेकों संवैधानिक संशोधनों तथा साधारण कानूनों द्वारा हुआ विशेष-कर इस सम्बन्ध में संविधान के अनुच्छेद ३१ तथा ३४ में हुये संशोधन उल्लेखनीय हैं। अनुच्छेद ३१ के दूसरे भाग में संघ को यह अधिकार दिया गया कि वह सार्वजनिक कल्याण तथा नागरिकों की आर्थिक सुरक्षा के उपाय करे। इस आशय से संघ उद्योगों तथा व्यवसायों को नियमित कर सकता है तथा विशेष आर्थिक वर्गों अथवा व्यवसायों के पक्ष में व्यवस्था कर सकता है। ऐसा करने में यदि आवश्यकता हो तो वह 'व्यापार व उद्योग की स्वतंत्रता' के अधिकार का भी उल्लंघन कर सकता है। इस अनुच्छेद के चौथे भाग में संघ को बैंको से सम्बन्धित कानून बनाने और पाँचवें भाग में यह अधिकार दिया गया कि वह कैन्टनों तथा निजी उद्योगों (private enterprise) से मिलकर बेरोज़गारी तथा आर्थिक संकटों को रोकने के उपाय करे। अनुच्छेद ३४ में जो संशोधन हुये उनका सम्बन्ध श्रमिकों के हितों से था। इनमें श्रमिकों के भिन्न प्रकार के बीमों तथा सामाजिक सुरक्षा के अन्य कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने की व्यवस्था थी। इस प्रकार शनः शनः संघीय सरकार देश के आर्थिक जीवन की संरक्षक बन गई। दोनों विश्व युद्धो ने संघीय सरकार को और अधिक सशक्त बनाया और यातायात व संदेश वाहन के आधुनिक साधनों तथा विशेषकर वर्तमान काल के वैज्ञानिक अविष्कारों तथा अनुसंधानों ने इस प्रवत्ति को प्रबलतम व प्रगतिशील होने में बड़ी सहायता दी। हैन्स ह्यूबर ने केन्द्रीकरण के कारणों पर प्रकाश डालते हुये लिखा है कि "योरोप में राष्ट्रीयता का उत्थान, देश के उत्तर और दक्षिण दिशा में स्थित देशों का एकीकरण, यातायात के साधनों का विकास, वाणिज्य तथा उद्योग की आवश्यकतायें, आर्थिक परनिर्भरता की वृद्धि तथा आर्थिक संकटकाल में दृढ़, समानुरूप तथा सफल नीति आदि आवश्यकताओं तथा प्रभावों के कारण ऐसा हुआ है। सेना के केन्द्रीय शासन के आधीन स्थानान्तरित होने और फौजदारी तथा दीवानी कानून के संघाधीन होने पर 'एक सेना तथा एक विधि' के नारे से देश के संग्रथन (cohesion) को प्रोत्साहन प्राप्त हुआ।

इन सब कारणों से संघ की शक्ति निरन्तर बढ़ती रही जब कि कैन्टनी की स्थिति निर्बल होती रही यहाँ तक कि आज संविधान के अनुच्छेद ३ के यह शब्द अर्थहीन तथा हास्यस्पद लगते हैं कि "संघीय संविधान की सीमाओं के अन्तर्गत कैन्टन संप्रभुता सम्पन्न हैं। वह उन सब अधिकारों का उपभोग करते हैं जो संघ को हस्तान्तरित न किये गये हों"। कैन्टन कहाँ तक संप्रभुता सम्पन्न हैं इस विचार का निरूपण करते हुये ह्यूज़ लिखता है कि :—

(१) ऐसा कोई क्षेत्र है ही नहीं जिसमें कैन्टनों को एक संकुचित अर्थ में

भी संप्रभुतासम्पन्न कहा जा सके। प्रत्येक विषय के लिये कोई न कोई सङ्घीय संविधान का नियम अवश्य है।

(२) संविधान के अनुसार कैन्टन केवल "सङ्घीय संविधान की सीमाओं के अन्तर्गत ही संप्रभुता सम्पन्न हैं"। उनकी संप्रभुता को इस प्रकार सीमित करना वास्तव में उनकी संप्रभुता का घातक है। प्रचलित नियम यह है कि कोई भी कैन्टन का कानून सङ्घीय कानून के विरुद्ध नहीं होना चाहिये। इस प्रकार कैन्टन सङ्घ के आधीन हो जाते हैं, उससे स्वाधीन नहीं।

(३) जो शक्तियाँ संप्रभुता की सूचक हो सकती हैं वह सब सङ्घ के हाथों में हैं। कैन्टनों के अधिकार क्षेत्र में अधिकतर वह शक्तियाँ हैं जो कि [illegible] स्थानीय संस्थाओं को प्रदान कर दी (delegated) जाती हैं।

(४) कैन्टनों का अन्तर्राष्ट्रीय विधि के अनुसार कोई स्वतन्त्र व्यक्तित्व नहीं है।

(५) यदि कैन्टन सङ्घीय कानून का उल्लङ्घन करते हैं तो सङ्घ के पास उनको ऐसा करने से रोकने के अनेकों उपाय हैं परन्तु यदि सङ्घ कैन्टनों के कानूनों का उल्लङ्घन या उनके अधिकार क्षेत्र में हस्तक्षेप करता है तो कैन्टनों के पास कोई उपाय नहीं है, वह निःसहाय हैं।

कैन्टनों को सङ्घ से अलग होने का कोई अधिकार नहीं है। सङ्घीय वित्तीय सहायता पर वह आश्रित रहते हैं। आपस में वह कोई राजनैतिक सन्धि या कोई गुटबन्दि (alliances) नहीं कर सकते। यदि दो कैन्टनों में कोई झगड़ा हो जाय तो दोनों के लिये यह आवश्यक है कि वह उसे सङ्घ के निर्णयाधीन करें। कोई कैन्टन आंतरिक अशान्ति अथवा उपद्रव की दशा में या किसी अन्य कैन्टन से खतरे की आशङ्का हो उस दशा में सङ्घ से सहायता के लिए अनुरोध कर सकता है। सङ्घ स्वयं भी बिना अनुरोध किये हुये ही हस्तक्षेप कर सकता है और यदि स्विट्जरलैंड की सुरक्षा खतरे में हो तो सङ्घ के लिये हस्तक्षेप करना आवश्यक है। १८४८ और १९२० के बीच में सङ्घ सरकार ने ११ बार हस्तक्षेप किया। हस्तक्षेप की कोई विधि निश्चित नहीं है। सङ्घ सरकार उपद्रव से प्रभावित कैन्टन में शांति स्थापित करने के लिए अपने प्रतिनिधि से ले कर सेना तक भेज सकती है। कुछ दृष्टान्तों में तो कैन्टन का शासन तक अशान्ति की स्थिति समाप्त होने तक के लिये विलम्बित (suspend) कर दिया गया और इस काल के लिये कैन्टन की सब शक्तियों को सङ्घीय प्रतिनिधि ने अपने हाथों में ले लिया।

वास्तव में अनुच्छेद ६ सङ्घ सरकार को कैन्टनों के संविधानों का संरक्षक बना देता है। यदि कोई कैन्टन कोई नया संविधान अन्तर्ग्रहित करता है या

अपने संविधान में कोई संशोधन अथवा परिवर्तन करता है तो इसके लिए उसको सङ्घ सरकार का अनुमोदन प्राप्त करना आवश्यक है। यह आवश्यक है कि कैन्टनों के संविधान गणतन्त्रात्मक हों, कैन्टन की जनता द्वारा स्वीकार किये गये हों, नागरिकों की आधे से अधिक संख्या की माँग पर संशोधित हो सकते हों तथा उनमें कोई ऐसी व्यवस्था न हो जो सङ्घीय संविधान के प्रतिकूल हो।

अन्त में यह भी उल्लेखनीय है कि अपने कानूनी अधिकारों की रक्षा के हेतु कैन्टनों को संयुक्त राज्य अमेरिका के सङ्घातरित राज्यों की भाँति किसी सङ्घीय सर्वोच्च न्यायालय का संरक्षण (protection) प्राप्त नहीं है। स्विस सङ्घीय न्यायालय किसी कैन्टन के कानून को सङ्घीय कानून या सङ्घीय संविधान के प्रतिकूल होने पर तो अवश्य अवैध घोषित कर रद्द कर सकता है। परन्तु यदि कोई सङ्घीय कानून किसी कैन्टन के अधिकार क्षेत्र में हस्तक्षेप करता है, या किसी कैन्टन के संविधान या उसके कानून का उल्लङ्घन करता है तो कैन्टन के पास कोई उपाय नहीं। सङ्घीय न्यायालय को यह अधिकार नहीं कि वह सङ्घीय विधान मण्डल के किसी कानून को अवैधानिक अथवा रद्द घोषित कर सके। यहाँ तक कि यदि कोई सङ्घीय कानून सङ्घीय संविधान के भी प्रतिकूल हो तो भी सङ्घीय न्यायालय उसे अवैध घोषित नहीं कर सकता। उसका केवल एक ही उपाय है। वह यह कि ३०००० नागरिक या ८ कैन्टन उस पर जनमत संग्रह की माँग कर उस के लिये लोक स्वीकृति की परीक्षा पास करना अनिवार्य कर दें।

अतः यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि स्विट्ज़रलैंड में संविधान तथा सङ्घीय न्यायालय उस अर्थ में तथा उस सीमा तक सर्वोच्च अथवा प्रधान नहीं हैं जिस अर्थ में तथा जिस सीमा तक संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान और उसकी सर्वोच्च न्यायालय है। स्विट्ज़रलैंड में संविधान तथा न्यायालय केवल कैन्टनों से श्रेष्ठ है। कैन्टनों के संविधानों व कानूनों पर ही वह प्रधान है। सङ्घीय विधान मण्डल से वह उच्च नहीं हैं। सङ्घीय विधानमण्डल संविधान के प्रतिकूल भी नियम बनाता है तो सङ्घीय न्यायालय कुछ नहीं कर सकता है। जनता अवश्य ही सङ्घीय विधानमण्डल की स्वामिनी है। अतः स्विट्ज़रलैंड में न्यायपालिका की प्रधानता का सिद्धान्त शासन प्रणाली में स्वीकार नहीं किया गया है। वहाँ पर विधानमण्डल की प्रधानता का सिद्धान्त ही मान्य है। और फिर विधानमण्डल भी उस अर्थ में प्रधान नहीं जिस अर्थ में इङ्गलैंड की पार्लियामेंट। स्विट्ज़रलैण्ड में तो नित्य प्रति के प्रश्नों पर भी अंतिम निर्णय जनता के हाथों में है।

इन सब तथ्यों को देखते हुये यह कहना अतिश्योक्ति न होगा कि "स्विस

संविधान सङ्घ को कैन्टनों का निरीक्षक एवम् शिक्षक (inspector and tutor) बना देता है"। परन्तु यह सब कुछ सत्य होते हुये भी यह निष्कर्ष निकालना अनुचित होगा कि कैन्टन केवल संवैधानिक शून्य (constitutional nullities) मात्र हैं। वास्तव में कैन्टन ही सङ्घ के आधार हैं। उनके बिना सङ्घ की कल्पना नहीं की जा सकती। ऐतिहासिक दृष्टिकोण से कैन्टन ही पूर्व अथवा प्रारम्भिक हैं। सङ्घ का विकास तो कालान्तर में हुआ। इसका एक प्रमाण यह है कि राष्ट्रीय नागरिकता किसी कैन्टन का नागरिक होने के नाते ही मिलती है। नागरिक के जीवन यापन में सङ्घ की अपेक्षा कैन्टन का ही प्रभाव अधिक व्यापक व विस्तृत है। राजनैतिक दलों का सङ्गठन भी मुख्यतः कैन्टन-सम्बन्धी प्रश्नों पर (Cantonal issues) होता है। सब से महत्वपूर्ण बात यह है कि राष्ट्रीय सरकार ने जो महत्त्वपूर्ण परिवर्तन समय समय पर किये गये उनको पहले कैन्टनों में प्रयुक्त किया जा चुका था। अतः कैन्टन राजनैतिक प्रयोगशालाओं के रूप में भी महत्वपूर्ण है। जैसा कि ब्रुक्स ने लिखा है "प्रत्येक कैन्टन सक्रीय राजनीतिक जीवन का केन्द्र है"। प्रत्येक का अपना अपना संविधान है जिसे वह अपनी इच्छानुसार अन्तर्ग्रहित तथा परिवर्तित कर सकता है। आवश्यकता केवल इस बात की है कि संविधान प्रजातंत्रात्मक हो, सघीय संविधान के प्रतिकूल न हो, जनता द्वारा स्वीकार किया गया हो और उसमें इस बात की व्यवस्था हो कि यदि आधे से अधिक नागरिक चाहें तो उसमें संशोधन कर सकें।

संविधान के अनुसार प्रत्येक कैन्टन को समान माना गया है। संघीय संविधान में संशोधन करने में उनका भी भाग होता है। कोई संशोधन बिना नागरिकों व कैन्टनों के बहुमत के स्वीकृत नहीं हो सकता और इस कार्य में प्रत्येक कैन्टन का मत (वह छोटा हो या बड़ा) बराबर माना जाता है। हाँ अर्द्ध कैन्टनों का मत अवश्य ही आधा माना जाता है। राष्ट्रीय विधान मण्डल के ऊपरी सदन, राज्य परिषद (Council of States) में कैंन्टनों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान कर भी उनकी समानता के सिद्धान्त को मान्यता दी गई है। कैन्टनों में आकार व जनसंख्या के आधार पर परस्पर महान अन्तर हैं परन्तु राज्य-परिषद में प्रत्येक कैन्टन को दो और अर्द्ध-कैन्टन को एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। संयुक्त राज्य अमेरिका की सिनेट का संगठन भी इसी प्रकार होता है। वहाँ पर प्रत्येक संघातरित राज्य को, वह छोटा हो या बड़ा, दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। समान प्रतिनिधित्व का यह आधार न केवल राज्यों की परस्पर समानता को ही प्रकट करता है वरन् राष्ट्रीय सरकार का संघातरित इकाइयों पर आश्रित होने का भी सूचक है। और जैसा कि व्हेयर (Wheare) ने संकेत किया है, स्विट्ज़रलैंड

में तो (जहाँ तक संसद के ऊपरी सदन के संगठन का प्रश्न है) यह निर्भरता और भी अधिक है क्योंकि वहाँ पर न केवल प्रत्येक कैन्टन को दो प्रतिनिधि राज्य-सभा में भेजने का अधिकार है वरन् इन प्रतिनिधियों का कार्य-काल निश्चित करना, तथा इनकी निर्वाचन पद्धति निर्धारित करना भी कैन्टनों के अधिकार क्षेत्र में है यहाँ तक कि इन प्रतिनिधियों को वेतन भी कैन्टन ही देते हैं।

स्विस शासन प्रणाली की एक अद्‌भुत विशेषता यह है कि इसमें कैन्टन की सरकारों के अधिकारियों को संघीय संसद का सदस्य निर्वाचित हो सकने का अधिकार है। इस प्रकार कैन्टन की सरकारों के लगभग ४० सदस्य संघीय संसद में भाग लेते हैं। इसके अतिरिक्त कैन्टन की सरकारों के विभागीय अध्यक्षों का एक वार्षिक सम्मेलन होता है जिसमें संघ सरकार के प्रतिनिधि भी सम्मिलित होते हैं। इस सम्मेलन में अनेकों सामान्य हित के प्रश्नों पर विचार विमर्श किया जाता है।

स्विट्ज़रलैंड में कैन्टन अवशिष्ट अधिकारों का उपभोग करते हैं। उनके अधिकारों का संविधान में वर्णन नहीं है। वह सब अधिकार कैन्टनों के माने जाते हैं जो संघ को न दिये गये हों। समवर्ती सूचि के विषयों पर भी वह कानून बना सकते हैं परन्तु संघ से विरोध होने की दशा में उनको झुकना पड़ता है। यह पहले ही उल्लेख किया जा चुका है कि अनेकों विषय संघ और कैन्टनों में विभाजित हैं। विशेष रूप से उल्लेखनीय बात यह है कि स्विट्ज़रलैंड में प्रशासनीय कार्य अधिकतर कैन्टनों के कर्मचारी ही करते हैं। इसीलिये स्विट्ज़रलैंड में संघीय कर्मचारियों की संख्या बहुत कम है। कालान्तर में संघ की शक्तियों में जो वृद्धि हुई उसमें कैन्टनों को भी भाग मिला। प्रशासनीय कार्य अधिकतर उनके हाथों में ही रहा। यही कारण है कि संघ के अधिकारों में विकास कैन्टनों को अधिक अप्रिय न लगा। यह विकास बिना कैन्टनों की अनुमति के हो नहीं सकता था क्योंकि प्रत्येक संवैधानिक संशोधन के लिये कैन्टनों का बहुमत होना भी आवश्यक है। कैन्टनों ने संघीय सरकार के अधिकारों के प्रस्तावों में अपना भी लाभ देखकर उनको स्वीकार कर लिया।

स्विस राजनैतिक जीवन में कैन्टनों का महत्व इस तथ्य से भी प्रकट होता है कि संघीय कार्यपालिका में अधिक से अधिक कैन्टनों को प्रतिनिधित्व देने का प्रयत्न किया जाता है। किसी भी दशा में संघीय परिषद के दो सदस्य एक ही कैन्टन के नहीं हो सकते। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय सरकार के अंगों का विभिन्न कैन्टनों में स्थापित करना (विधान मण्डल को बर्न में, न्यायपालिका को वॉड में) भी कैन्टनों के महत्व का सूचक है। अतः हम प्रसिद्ध स्विस लेखक बोञ्जर (Bonjour) के इस कथन को चाहे अतिशयोक्ति ही समझें कि "विभिन्न

कैन्टन तथा अर्द्ध कैन्टन अनेक छोटे छोटे राष्ट्र हैं जिनकी एकमात्र सतत आकांक्षा यह रहती है कि अपने राजनैतिक संगठनों को पूर्ण करें तथा अपनी लोकतंत्रीय संस्थाओं का विकास" परन्तु इतना तो स्वीकार करना ही पड़ेगा कि स्विस संविधान एक संघात्मक शासन प्रणाली की स्थापना करता है। यद्यपि स्विस संघ-वाद प्रत्यक्ष प्रजातंत्रवाद के कारण बहुत कुछ संशोधित तथा कुछ अन्य संघीय शासन प्रणालियों—जैसे भारत, अमेरिका, कनाडा, आस्ट्रेलिया—से कुछ दिशाओं में भिन्न हो गया है परन्तु आधारभूत सिद्धान्तों में सब में एकरूपता है।

अध्याय ३

स्विस विधान मण्डल

स्विस संविधान के अनुच्छेद ७१ में कहा गया है कि स्विस जनता तथा राज्यों (cantons) के अधिकारों को छोड़कर संघ की सर्वोच्च शक्ति का उपभोग फैड्रल असेम्बली (Federal Assembly) करेगी जिसके दो भाग (sections) होंगे जिनको क्रमशः राष्ट्रीय परिषद (National Council) तथा राज्य परिषद (Council of States) कहा जायेगा।

उपरोक्त अनुच्छेद से स्विस विधान मण्डल की दो विशेषतायें प्रकट होती हैं। प्रथम, इसमें संघ की सर्वोच्च शक्ति निहित है। द्वितीय, यह द्विसदनात्मक (bicameral) है। जैसा कि आगे अध्ययन से विदित होगा स्विस शासन प्रणाली में वास्तव में फैड्रल असेम्बली का स्थान सर्वोच्च है। कार्यपालिका अथवा मंत्रिमण्डल का निर्वाचन वह स्वयं करती है। मंत्रिमंडल उसे भंग नहीं कर सकता। इसी प्रकार संघीय न्यायाधीशों का भी वह स्वयं निर्वाचन करती है और न्यायपालिका को उसके द्वारा पारित किसी भी कानून की न्यायिक समीक्षा (judicial review) करने का अधिकार नहीं है। यहाँ तक कि यदि इसके कानून संविधान का भी उल्लंघन करते हैं तो भी न्यायपालिका उनके ऊपर कोई आपत्ति नहीं कर सकती। केवल जनता के यह आधीन है और जैसा कि संविधान में कहा गया है कैन्टनों के अधिकारों का भी इसको आदर करना चाहिये। ह्यूज़ ने लिखा है कि सङ्कट काल में फैड्रल असेम्बली का संघीय परिषद (Federal Council) को 'सर्व अधिकार' (full powers) प्रदान करना यह संकेत करता है कि असेम्बली स्वयं जिन अधिकारों को प्रदान करती है उनकी स्वामिनी है।[1] इसके अतिरिक्त संघीय कानून कैन्टन के कानून से सदैव उच्च माना जाता है। यदि किसी कैन्टन का कोई कानून संघीय कानून के प्रतिकूल हो तो वह रद्द समझा जायेगा। यह भी संघीय विधान-मण्डल की सर्वोच्च शक्ति का द्योतक है।

सर्वोपरिता

विधानमण्डल के निर्माण करने में स्विस संविधान निर्माताओं के समक्ष भी लगभग वही प्रशन उपस्थित हुये जो कि लगभग ६० वर्ष पूर्व अमेरिकी संविधान निर्माताओं के सामने आये थे। स्विस संविधान निर्माता इस स्थिति में

1. Christopher Hughes, op. cit, p. 81.

थे कि अमेरिकी समाधान का लाभ उठा सकें। अतः केन्द्रीकरण तथा विकेन्द्रीकरण, तथा छोटे व बड़े राज्यों के मध्य समझौता स्वरूप एक

द्विसदनात्मक

द्विसदनात्मक प्रणाली को अपनाया गया ताकि एक सदन में राष्ट्र का प्रतिनिधित्व हो सके दूसरे में राज्यों का, एक में देश की जनता को जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व प्राप्त हो दूसरे में प्रत्येक राज्य को समान संख्या में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार हो। अतः आज भी स्विस विधान मण्डल की राष्ट्रीय-परिषद (National Council) राष्ट्र की एकता व सुदृढ़ता की प्रतीक है जब कि राज्य परिषद (Council of States) राज्यों अथवा कैन्टनों की प्रभुता तथा उनकी परस्पर समानता की द्योतक। इसके अतिरिक्त राज्य परिषद में कैन्टनों का समान प्रतिनिधित्व होना स्विस ऐतिहासिक परम्परा के भी अनुकूल है क्योंकि १८४८ के संविधान लागू होने के पूर्व 'डाइट' (Diet) में (जो कि राजसंघ का एकसदनीय विधान मण्डल था) प्रत्येक राज्य को केवल एक मत प्राप्त था।

राज्य परिषद (Council of States)

राज्य परिषद इंगलैंड की लार्ड सभा (House of Lords) तथा संयुक्त राज्य अमेरिका की सिनेट के समान रूप स्विस विधान मण्डल का उच्च (upper) अथवा द्वितीय सदन है। संगठन में यह अमेरिकी सिनेट से मिलती-जुलती है क्योंकि इसमें प्रत्येक कैन्टन को दो और प्रत्येक अर्द्ध कैन्टन को १ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है। अमेरिकी सिनेट में भी प्रत्येक राज्य को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार होता है। परन्तु स्विस राज्य परिषद को अमेरिकी सिनेट की भाँति कोई प्रशासनीय अधिकार (executive powers) प्राप्त नहीं हैं। इंगलैंड की लार्ड सभा के सदस्य वंशागत होते हैं तथा उनका निर्वाचन न होकर सम्राट द्वारा उनकी नियुक्ति होती है। अधिकारों में वह अब पूर्णतया कामन्स सभा के आधीन हो गई है। कामन्स सभा की वह अब किसी इच्छा को नहीं रोक सकती। परन्तु स्विट्जरलैंड में राज्य परिषद के अधिकार राष्ट्रीय परिषद के ही समान हैं क्योंकि उसके समान ही राज्यपरिषद भी सार्वजनिक निर्वाचन द्वारा संगठित की जाती है।

राज्य परिषद में प्रत्येक कैन्टन दो और प्रत्येक अर्द्ध कैन्टन एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकारी है। स्विट्जरलैंड में १९ कैन्टन तथा ६ अर्द्ध कैन्टन हैं अतः कुल मिलाकर राज्य परिषद की सदस्य संख्या (१९ × २)+(६ × १)=३८+६=

४४ है। कोई भी व्यक्ति जो राष्ट्रीय परिषद या संघीय परिषद का सदस्य है राज्य परिषद का सदस्य नहीं हो सकता। इसके अतिरिक्त सदस्यों की अन्य योग्यतायें निर्धारित करना, उनकी निर्वाचन पद्धति, तथा पदावधि निश्चित करना कैन्टनों के अधिकार क्षेत्र में छोड़ दिया गया है। यही कारण है कि राज्य परिषद के सब सदस्यों के कार्य-काल तथा उनकी निर्वाचन विधि समान नहीं है। प्रत्येक कैन्टन के अपने-अपने नियम हैं। ४ कैन्टनों में राज्य परिषद के सदस्य वहाँ के विधानमण्डल द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। ग्लेरस तथा ३ अर्द्ध कैन्टन (एपेंजल इंटीरियर, निडवाल्डन तथा ऑब्वाल्डन) अपने राज्य परिषद के प्रतिनिधियों का चुनाव सार्वजनिक सभा में (जिनको लैंड्सजीमाइंड कहते हैं तथा जिनमें राज्य के सभी वयस्क नागरिक सदस्य होते हैं) द्वारा करते हैं। शेष १४ कैन्टनों तथा ३ अर्द्ध कैन्टनों में इनका चुनाव समस्त मताधिकार प्राप्त नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है।

संगठन

राज्य परिषद के सदस्यों के कार्य-काल में भी परस्पर अन्तर है। १५ कैन्टन तथा ५ अर्द्ध कैन्टन राज्य परिषद के अपने प्रतिनिधि ४ वर्ष के लिये चुनते हैं, २ कैन्टन तथा १ अर्द्ध कैन्टन ३ वर्ष के लिये और शेष २ कैन्टन केवल एक वर्ष के लिये। इस प्रकार राज्य परिषद के ३५ सदस्य ४ वर्ष के लिये, ५ सदस्य ३ वर्ष के लिये और शेष ४ केवल १ वर्ष के लिये निर्वाचित किये जाते हैं। यह उल्लेखनीय है कि बहुधा राज्य परिषद के सदस्यों का पुनर्निर्वाचन बार-बार होता रहता है जब तक कि वह स्वेच्छा से पदविमुक्त होने का निश्चय न कर लें।

कार्य-काल

प्रत्येक वर्ष राज्य परिषद अपने लिये एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष का चुनाव करती है। यह पदाधिकारी राज्य परिषद के सदस्यों में से ही चुने जाते हैं। संविधान के अनुसार तो प्रत्येक अधिवेशन के लिये नवीन अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष चुने जाने चाहियें परन्तु व्यवहार में संविधान की इस व्यवस्था का सम्मान नहीं किया गया। तर्क यह दिया जाता है कि किसी वर्ष में होने वाले सभी साधारण (ordinary) तथा असाधारण (extraordinary) अधिवेशन एक ही अधिवेशन के भाग हैं। पदाधिकारी पूर्ण अधिवेशन के लिये चुने जाने चाहियें न कि प्रत्येक भाग के लिये। अतः पूर्ण वर्ष के लिये एक ही अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का चुना जाना संविधान की उस धारा का उल्लंघन नहीं माना जाता जिसके अनुसार प्रत्येक साधारण तथा असाधारण अधिवेशन के लिये पुनः अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के चुनने की माँग की गई है।

पदाधिकारी

संविधान के अनुच्छेद ८२ के अनुसार यह भी व्यवस्था की गई है कि उस कैन्टन के प्रतिनिधियों में से अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष नहीं चुना जा सकता जिस कैन्टन के प्रतिनिधियों में से पदनिमुक्त अध्यक्ष था। इसी प्रकार लगातार दो वर्ष तक किसी एक कैन्टन के प्रतिनिधियों में से उपाध्यक्ष नहीं चुना जा सकता। इस व्यवस्था का यह परिणाम होता है कि अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष के पदों पर प्रत्येक कैन्टन के प्रतिनिधियों को आसीन होने का अवसर मिलता है। ब्रूक्स ने लिखा है कि इस सम्बन्ध में अर्द्ध कैन्टनों की स्थिति स्पष्ट नहीं है। स्विट्जरलैंड में यह भी एक परम्परा है कि एक वर्ष का उपाध्यक्ष अगले वर्ष अध्यक्ष चुन लिया जाता है।

अध्यक्ष को एक विधान सभा के सभापति के सभी साधारण अधिकार प्राप्त हैं जैसे राज्य परिषद की बैठकों का सभापतित्व करना, सदन में व्यवस्था स्थापित करना, नियमों को लागू करना। इस सम्बन्ध में उसकी स्थिति बहुत कुछ अमेरिकी सिनेट के अध्यक्ष से मिलती-जुलती है। अमेरिकी सिनेट के अध्यक्ष की भाँति स्विस राज्य परिषद के अध्यक्ष को भी किसी प्रश्न पर सदन के दोनों पक्ष बराबर संख्या में विभक्त होने पर निर्णायक मत देने का अधिकार होता है। परन्तु अमेरिकी सिनेट को अपना अध्यक्ष स्वयं चुनने का अधिकार नहीं होता। सिनेट का अध्यक्ष संयुक्त राज्य अमेरिका का उपराष्ट्रपति पदेन (ex-efficio) होता है। इस संबन्ध में स्विस व्यवस्था निश्चय ही अधिक जनतंत्रीय है।

यह उल्लेखनीय है कि राज्य परिषद के सदस्यों को जो भी भत्ता तथा मार्ग व्यय दिया जाता है वह राष्ट्रीय कोष से न दिया जाकर कैन्टनों के कोषों से दिया जाता है। प्रत्येक कैन्टन अपने-अपने प्रतिनिधियों के वेतन अथवा व्यय का भुगतान स्वयं करता है। यह इनके कैन्टनों के प्रतिनिधि होने की ओर संकेत करता है और ऐतिहासिक परम्परा के अनुकूल भी है क्योंकि १८४८ से पूर्व संघीय डाइट में जो राज्य प्रतिनिधि भेजे जाते थे उनके व्यय का वहन भिन्न कैन्टन ही स्वयं करते थे। आज भी राज्य परिषद के प्रतिनिधियों का वेतन तथा मार्ग व्यय कैन्टनों को देना पड़ता है। १९२३ में पारित एक कानून के अनुसार यह व्यवस्था की गई थी कि राज्य परिषद के सदस्यों को परिषद की बैठक न होते समय किसी विधायी समिति या आयोग पर काम करने के लिये संघीय कोष से मार्ग व्यय तथा पारिश्रमिक दिया जायगा। ब्रुक्स का कहना है कि यह संघीय कानून संविधान के अनुकूल नहीं है।

राज्य परिषद के संगठन सम्बन्धी विस्तृत व्यवस्थाओं का निर्धारण कैन्टनों द्वारा किया जाना यह भ्रम उत्पन्न कर सकता है कि यह परिषद कैन्टनों की प्रतिनिधि तथा उनके हितों की संरक्षक होगी। व्यवहार में राज्य परिषद ने कभी भी

इस प्रकार की संकीर्ण मनोवृत्ति का प्रदर्शन नहीं किया। राष्ट्रीय हित की अपेक्षा इसने कभी कैन्टनों के हित का समर्थन नहीं किया। संविधान की धारा ९१ में यह आदेश दिया गया है कि राज्य परिषद या राष्ट्रीय परिषद के सदस्य बिना किसी के अनुदेशों (instructions) के मतदान करेंगे। यह धारा निश्चय ही इस धारणा का खण्डन करती है कि राज्य परिषद कैन्टनों की प्रतिनिधि-सभा है। न ही इसको किसी वर्ग विशेष का पोषक अथवा संरक्षक कहा जा सकता है क्योंकि इसके सदस्य सामान्यता उन्हीं वर्गों के होते हैं जिन वर्गों के प्रतिनिधि राष्ट्रीय परिषद में जाते हैं। राज्य परिषद् तथा राष्ट्रीय परिषद की सदस्यता में कोई वर्ग विभेद नहीं किया जा सकता। यह उल्लेखनीय है कि राज्य परिषद ने सदैव राष्ट्रीय हित को ही सामने रखकर प्रत्येक प्रश्न पर विचार तथा निर्णय किया है। अनेकों उदाहरण ऐसे मिलते हैं जिनसे यह सिद्ध होता है कि इसने राष्ट्रीय इच्छा का मुल्यांकन अधिक चतुराई से किया। १९४८ में राज्य परिषद ने प्रत्यक्ष-कर सम्बन्धी एक प्रस्ताव को जिसको संघीय परिषद तथा राष्ट्रीय परिषद का समर्थन प्राप्त था अस्वीकार कर दिया। ११ सितम्बर १९४९ को हुये जनमत संग्रह ने यह सिद्ध कर दिया कि राज्य परिषद का निर्णय ही जनमत के अनुकूल था।

राष्ट्रीय परिषद

यह स्विस विधानमण्डल (Federal Assembly) का निम्न अथवा लोकप्रिय सदन है क्योंकि इसका निर्वाचन स्वयं जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से संघीय कानूनी व्यवस्था के अनुसार होता है। यह जनता की प्रतिनिधि है न कि कैन्टनों की। अतः जनता को यह अधिकार होता है कि इसमें वह अपने प्रतिनिधि अपनी संख्या के अनुपात में चुन कर भेज सकें। अतः राष्ट्रीय परिषद में प्रत्येक कैन्टन को उसकी जन संख्या के अनुसार प्रतिनिधि प्राप्त होते हैं। प्रत्येक २४,००० की संख्या पर एक प्रतिनिधि चुने जाने की व्यवस्था है। १२,००० से अधिक संख्या को भी २४,००० के तुल्य मान लिया जाता है। १२,००० से कम संख्या को छोड़ दिया जाता है। परन्तु प्रत्येक कैन्टन अथवा अर्द्ध कैन्टन को कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य ही भेजने का अधिकार है चाहे उसकी जनसंख्या २४,००० से भी कम क्यों न हो। इस प्रकार दिसम्बर १९५१ में निर्वाचित राष्ट्रीय परिषद में उरी, ओब्रवाल्डन, निडवाल्डन तथा अपेन्ज़ल इनर रोडस् इन चार कैन्टनों अथवा अर्द्ध कैन्टनों के केवल एक-एक प्रतिनिधि थे; ग्लेरस, जुग, शाफाहाउस, तथा अपेंज़ल आउटर रोडस् इनमें प्रत्येक के दो; श्वाइज़ के ३; बाजेल गाँव के ४; न्यूचेटल के ५; थरगाव तथा ग्रिस्सोंस प्रत्येक के ६; ट्रिचिनो, वेलेस, फ्राइबर्ग तथा सोलोथर्न प्रत्येक के ७;

जिनेवा तथा बाजेल नगर प्रत्येक के ८; ल्यूजर्न के ६; सेंट गॉल तथा आरगाव प्रत्येक के १३; वॉड के १६; ज्यूरिक के ३२ तथा बर्न के ३३ प्रतिनिधि थे जबकि राज्य परिषद में प्रत्येक कैन्टन को समान रूप से दो-दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है। कुल सदस्य संख्या १९६ थी।

निर्वाचन प्रणाली

राष्ट्रीय परिषद के प्रतिनिधियों का चुनाव जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली (proportional representation) के आधार पर किया जाता है। यह प्रणाली १९१९ में अपनाई गई थी। प्रत्येक कैन्टन अथवा अर्द्ध कैन्टन को एक निर्वाचन क्षेत्र मान लिया जाता है। अतः निर्वाचन क्षेत्र आकार में भिन्न होते हैं। कुछ तो बहुत ही बड़े होते हैं जैसे ज्यूरिक तथा बर्न जहाँ से ३० से भी अधिक प्रतिनिधि चुने जाते हैं। १९५१ में हुये निर्वाचन में ज्यूरिक कैन्टन में ३२ प्रतिनिधियों के स्थानों के लिये ३०४ उम्मेदवार खड़े थे। छोटे छोटे कैन्टनों में तो चुनाव बहुधा निर्विरोध ही हो जाता है।

निर्वाचन पद्धति यह है कि प्रत्येक मतदाता के पास राजनैतिक दल अपने अपने उम्मीदवारों की सूचियाँ भेज देते हैं। इनके अतिरिक्त एक सरकारी सूची भी प्रत्येक मतदाता के पास भेजी जाती है जो कि कोरी (blank) होती है। निर्वाचन के दिन मतदाता को यह अधिकार होता है कि वह जिस पार्टी का समर्थन करता हो उसकी सूची का ज्यों का त्यों बिना उसमें कुछ संशोधन किये, या उसमें से कुछ नाम हटा कर, या जो नाम उसने हटाये हैं उनके स्थान पर अन्य सूचियों में से नाम लिख कर मतपत्र पेटी में डाल दे। यदि वह चाहे तो सरकारी सूची में अपनी इच्छानुसार नाम भर कर भी डाल सकता है। अधिकतर मतदाता तो पार्टी सूचियों को ही (जिस पार्टी सूची का भी वह समर्थन करें) ज्यों का त्यों डाल देते हैं। १९४७ में ऐसे मतदाताओं की संख्या ६७% थी।

एक पार्टी के लिये यह सम्भव है कि वह किसी उम्मेदवार का नाम दो बार सूची में प्रकाशित कर सके जिसका परिणाम यह होगा कि एक मतदाता के उसको दो मत प्राप्त हो सकेंगे। इस प्रकार उसको सफलता की सम्भावना अधिक हो जाती है।

कानून में यह भी व्यवस्था है कि यदि किसी पार्टी के कुछ मत ऐसे हैं जिनसे पर्याप्त संख्या में न होने के कारण उसको कोई अन्य स्थान प्राप्त नहीं हो सकता तो ऐसे मतों को किसी दूसरी साथी-पार्टी की सूची में स्थानान्तरित किया जा सके। इस प्रकार यह चेष्टा की जाती है कि कोई मत व्यर्थ

न जाय। बड़े बड़े कैन्टनों में (जैसे बर्न) तो पार्टियाँ भिन्न भागों में भिन्न—दो या तीन—सूचियाँ भेजती हैं ताकि प्रत्येक प्रदेश का प्रतिनिधित्व हो सके।

ह्यूज़ का विचार है कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली स्विट्ज़रलैंड के लिये लाभदायक नहीं रही। इसके कई परिणाम हुये :

(१) इसके परिणामस्वरूप मतदाता तथा प्रतिनिधियों का सम्पर्क व सम्बन्ध अत्यन्त निर्बल हो गया। राष्ट्रीय परिषद् के सदस्य मतदाताओं के प्रतिनिधि न रह कर राजनैतिक दलों के प्रतिनिधि हो गये। यह दल ही उनका निर्वाचन लड़ते हैं और निर्वाचन हो जाने के उपरान्त उनका पथ प्रदर्शन तथा उनका नियंत्रण करते हैं यहाँ तक कि उम्मेदवार अब अपने लिये निर्वाचन के समय मतदाताओं से मतों के लिये भी अनुरोध अथवा संघर्ष नहीं करते। बड़े बड़े कैन्टनों में तो मतदाताओं का प्रतिनिधियों से केवल इतना संबंध है कि वह जिस दल के अनुयायी अथवा समर्थक हों उसकी सूची को मतपत्र पेटी में डाल दें। बहुधा वह इन नामों से भी अनभिज्ञ होते हैं।

(२) आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के परिणामस्वरूप विधानमण्डल की स्थिति बहुत निर्बल हो जाती है। कोई एक पार्टी आधे से अधिक स्थान प्राप्त नहीं कर पाती अतः कोई एक पार्टी किसी एक नीति को स्वयं अपने बल पर लागू नहीं कर सकती। अतः किसी नीति की सफलता का श्रेय या विफलता का उत्तरदायित्व किसी एक दल का नहीं हो सकता। राष्ट्रीय परिषद में एकता न होने के कारण सरकार का कार्यकारिणी अंग, विशेषकर जनपदाधिकारी वर्ग, अधिक शक्तिशाली व प्रभावशाली बन रहा है।

(३) आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के परिणामस्वरूप अनेकों दलों को लगभग समान प्रतिनिधित्व प्राप्त हुआ—जैसे १६५१-५५ की राष्ट्रीय परिषद में ५१ रेडिकल थे, ४८ कैथोलिक कंजरवेटिव, ४६ समाजवादी, २३ किसान दल तथा २५ अन्य दलों के प्रतिनिधि। यह स्थिति एक कुशल विधानमण्डल के उपयुक्त नहीं है क्योंकि ऐसी दशा में विधानमण्डल एक निश्चित नीति का अनुसरण अथवा प्रतिपादन नहीं कर सकता। अनिवार्यतः विभिन्न विचारधाराओं में समझौता करना पड़ता है। उत्तरदायित्व भी विभाजित हो जाता है और विधानमण्डल की नीति भी परिवर्तित होती रहती है।

(४) संघीय-परिषद् भी एक-दलीय न होकर मिश्रित होती है जिसका प्रभाव शासन पर पड़ता है। राष्ट्रीय परिषद बहुदलीय होने के कारण संघीय परिषद का उस प्रकार विरोध नहीं कर सकती जैसा कि संसदीय प्रणालियों में विरोधी दल सरकार का करता है।

यह उल्लेखनीय है कि स्विट्ज़रलैंड में परिषद के किसी सदस्य का स्थान किसी कारण रिक्त होने की दशा में उपनिर्वाचन (bye-election) न किया जा कर उस सदस्य के दल की सूची के अनिर्वाचित उम्मेदवारों में सर्वाधिक मत प्राप्त उम्मेदवार को राष्ट्रीय परिषद का सदस्य निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है।

मतदाता

प्रत्येक स्विसवासी जिसकी आयु २० वर्ष की है राष्ट्रीय परिषद के निर्वाचन में मत अधिकारी होता है। परन्तु यदि किसी व्यक्ति को जिस कैन्टन में वह रहता है उसके किसी कानून द्वारा सक्रीय नागरिकता से वञ्चित कर दिया गया है, तो निर्वाचनों तथा जनमत संग्रह में उसको मताधिकार नहीं रहता। संघीय सभा को यह अधिकार दिया गया है कि वह कानून द्वारा कैन्टनों के इस कानून को नियमित कर सके। यह उल्लेखनीय है कि स्विट्ज़रलैंड में केवल पुरुषों को मताधिकार है, स्त्रियां इस अधिकार से वंचित हैं यद्यपि संविधान स्वयं इस प्रकार का कोई भेद नहीं करता। जिन व्यक्तियों को न्यायालयों के निर्णयों द्वारा नागरिक अधिकारों से वञ्चित कर दिया गया हो, या जिनको फौजदारी अपराध में दण्ड मिला हो उन्हें भी मताधिकार नहीं दिया जाता। कुछ कैन्टनों में दीवालियों को, कुछ अन्य में भिकारियों (paupers) तथा अन्य दुश्चरित्र व्यक्तियों को मताधिकार से वञ्चित किया गया है।

सदस्यता

संविधान के अनुच्छेद ७५ में कहा गया है कि प्रत्येक स्विस नागरिक जो कोई धर्माधिकारी (clergy) नहीं है और जिसे मताधिकार प्राप्त है राष्ट्रीय परिषद के लिये उम्मेदवार बन सकता है। यह उल्लेखनीय है कि राष्ट्रीय परिषद की सदस्यता न केवल राज्य परिषद के सदस्यों के लिये ही वर्जित है वरन् संघीय परिषद के सदस्य अथवा संघीय परिषद द्वारा निर्वाचित पदाधिकारी राष्ट्रीय परिषद के सदस्य नहीं बन सकते। संविधान की यह धारा (धारा ७७) स्विस शासन प्रणाली की प्रकृति पर प्रकाश डालती है और यह संकेत करती है कि स्विस शासन प्रणाली संसदात्मक नहीं है।

कार्यकाल

राष्ट्रीय परिषद का कार्यकाल ४ वर्ष है। यह काल स्वयं संविधान द्वारा निश्चित है। ४ वर्ष के उपरान्त पुनः निर्वाचन होता है। १९३१ से पूर्व यह कार्यकाल केवल ३ वर्ष था। यह उल्लेखनीय है कि राष्ट्रीय परिषद के एक अधिवेशन के अवशिष्ट कार्य दूसरे अधिवेशन को हस्तान्तरित कर दिये जाते हैं और इसी प्रकार एक राष्ट्रीय परिषद के शेष कार्य दूसरी नवनिर्वाचित राष्ट्रीय परिषद को।

राज्य परिषद की भाँति राष्ट्रीय परिषद को भी अपने सदस्यों में से एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष चुनने का अधिकार, दिया गया है। संविधान के

अनुसार यह पदाधिकारी प्रत्येक साधारण अथवा असाधारण अधिवेशन के लिये चुने जाने चाहियें परन्तु परम्परा यह हो गयी है कि यह अधिकारी प्रति अधिवेशन न चुने जाकर प्रति वर्ष चुने जाते हैं। कोई भी सदस्य लगातार दो वर्षों तक उपाध्यक्ष नहीं बन सकता और न कोई जो एक वर्ष अध्यक्ष रह चुका है अगले वर्ष के लिये पुनः अध्यक्ष या उपाध्यक्ष बनाया जा सकता है। यह सब प्रतिबन्ध इसलिये लगाये गये हैं ताकि यह पद किसी एक व्यक्ति, या किसी एक राजनैतिक दल, या किसी एक कैन्टन या किसी एक भाषा-भाषी अथवा धार्मिक समुदाय के एकाधिकार न बन जायें।

पदाधिकारी

स्विट्ज़रलैंड में संघीय सभा के किसी भी सदन के अध्यक्ष को कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं हैं। जब सदन में किसी भी प्रश्न पर दोनों पक्ष बराबर बराबर विभाजित हों तो अध्यक्ष को निर्णायक-मत के प्रयोग करने का अधिकार दिया गया है। जब सदन संघीय पदाधिकारियों के ब्यूरो (जिसमें अध्यक्ष, उपाध्यक्ष तथा ८ गणनायक (tellers) होते हैं) तथा आयोगों का निर्वाचन करता है तो अध्यक्ष साधारण सदस्य की भांति ही मतदान करता है। वह संसदीय दलों की उस बैठक की भी अध्यक्षता करता है जिसमें सङ्घीय सभा का कार्यक्रम (order of business) निर्धारित किया जाता है। जब कभी राष्ट्रीय परिषद और राज्य परिषद दोनों का संयुक्त अधिवेशन होता है तो राष्ट्रीय परिषद का अध्यक्ष ही ऐसे संयुक्त अधिवेशन का सभापतित्व करता है। परिषद में अनुशासन बनाये रखना तथा नियमों को लागू करना अध्यक्ष का ही कर्तव्य है यद्यपि इसके लिये उसे कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। परन्तु फिर भी, जैसा कि ब्राइस ने लिखा है और ह्यूज़ ने भी इस मत का समर्थन किया है, स्विस संघीय सभा के सदनों की बैठकें बड़ी शान्ति व व्यवस्था के साथ होती हैं। इस संबंध में ह्यूबर के शब्द भी उल्लेखनीय हैं। वह लिखते हैं: "राष्ट्रीय परिषद में संघ परिषद के सदस्यों को, दलों के नेताओं को तथा अन्य सुप्रसिद्ध सदस्यों को ध्यानपूर्वक सुना जाता है......स्विस अपने प्रशंसात्मक अथवा असन्तोषात्मक भावों को शीघ्र सहज ही प्रकट नहीं करते। परिषद की कार्यवाही प्रायः बड़ी शान्तिपूर्वक होती है। नित्य प्रति का कार्य प्रतिष्ठा, सौजन्यता तथा अनुशासन के साथ सम्पन्न किया जाता है"।

अध्यक्ष के अधिकार

राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों को जो दैनिक तथा यात्रा भत्ता दिया जाता है उसका भार संघीय कोष को वहन करना पड़ता है। यह भत्ता अत्यल्प होता है—केवल ४० फ्रैंक प्रति दिन अधिवेशन काल में जिन दिनों वह उपस्थित हों। जब परिषद का अधिवेशन न हो और वह संसदीय आयोगों पर कार्य कर रहे हों तब

भी उन्हें यही भत्ता मिलता है। इसके अतिरिक्त मार्ग व्यय भी उन्हें दिया जाता है। परन्तु भत्ते से उनकी जीविका नहीं चल सकती इसलिये संघीय सभा के सदस्य जीविकोपार्जन के लिये कोई न कोई अन्य कार्य अवश्य करते हैं—जैसे अपने राजनैतिक दल का सचिव पद, या श्रमिक संघ का सचिवपद या इसी प्रकार का अन्य कोई राजनैतिक वैतनिक पद।

संघीय सभा के अधिकार और कार्य

आरम्भ में ही यह उल्लेखनीय है कि स्विस संघीय सभा के दोनों सदनों के अधिकार और कार्य समान हैं। यहाँ तक कि वित्तीय मामलों में भी राष्ट्रीय सभा को राज्य सभा से कोई प्रथक विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। बजट तक किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। कार्यकारिणी के ऊपर दोनों सदनों का निरीक्षण व नियंत्रण समान है और विधान निर्माण के कार्य में तो दोनों समान हैं ही। संविधान के अनुच्छेद ८४ में कहा गया है कि "राष्ट्रीय परिषद और राज्य परिषद दोनों उस सब कार्य को सम्पन्न करेंगी जो कि वर्तमान संविधान द्वारा संघीय अधिकार क्षेत्र में रखा गया है और जो कि अन्य किसी संघीय अधिकारी को नहीं सौंपा गया है"। अगले अनुच्छेद (८५) में संघीय सभा के अधिकारों का विस्तृत उल्लेख किया गया है जिससे पता चलता है कि संघीय सभा को अनेकों प्रकार के अधिकार दिये गये हैं—विधायी, प्रशासकीय, न्यायिक, वित्तीय।

संघीय सभा मूलतः एक विधायी सभा (legislative body) है। यह स्विस संघ का विधान मण्डल है। अतः इसका प्रमुख काम कानून बनाना है।

विधायी अधिकार

उन सब विषयों पर जो कि संविधान द्वारा संघीय अधिकार क्षेत्र में रखे गये हैं संघीय सभा को कानून बनाने का अधिकार दिया गया है। संघीय अधिकारियों (authorities) के संगठन तथा उनके निर्वाचन पद्धति संबंधी कानून बनाने का इसे अधिकार है। संघीय अधिकारियों के वेतन तथा भत्ते को निर्धारित करना, तथा संघीय शासन के अन्तर्गत स्थायी पदों का निर्माण तथा उनके वेतन आदि निर्धारित करना भी संघीय सभा का कार्य है। संघीय सभा संविधान के संशोधन कार्य में भी महत्वपूर्ण है। प्रत्येक संशोधन प्रस्ताव इसके दोनों सदनों द्वारा पारित किया जाता है और तत्पश्चात् ही जनमत संग्रह के लिये भेजा जाता है। जब संघीय संविधान के पुनरीक्षण का कोई प्रस्ताव विचारार्थ हो तो संघीय सभा को भंग कर नवीन सभा का निर्वाचन आवश्यक होता है।

शासन की आय और उसके व्यय पर नियंत्रण होना संसदीय संप्रभुता

का प्रथम चिन्ह माना जाता है। स्विटज़रलैंड में भी संघीय सभा संघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत वार्षिक आय-व्यय के अनुमानित लेखे को स्वीकार करती है। ऋणों के लिये प्राधिकार देना भी संघीय सभा का कार्य है। यह रेलवे अनुदान प्रदान करती है तथा सार्वजनिक आय व्यय-लेखे (Public Accounts) के परीक्षण का प्रबंध करती है। करों के लिये प्रथक प्रथक कानून पारित किये जाते हैं।

वित्तीय अधिकार

यद्यपि संघीय सभा मूलतः एक विधान निर्मात्री सभा है परन्तु इसको कुछ महत्वपूर्ण प्रशासनीय अधिकार भी प्राप्त हैं। उदाहरणार्थ यह संघीय परिषद (Federal Council), संघीय न्यायालय, चांसलर तथा संघीय सेना के प्रधान जनरल का निर्वाचन करती है। संघीय विधि द्वारा इसको अन्य किसी भी प्राधिकारी का चुनाव करने अथवा किसी चुनाव की संपुष्टि करने का अधिकार दिया जा सकता है। स्विस राज्य के राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति (जो कि क्रमशः संघीय परिषद के भी अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष होते हैं) का चुनाव भी संघीय सभा प्रत्येक वर्ष करती है। संघीय विधियों के अन्तर्गत यह विशेष जन अभियोजक (Extraordinary Public Prosecutor) तथा संघीय बीमा न्यायालय (Federal Insurance Tribunal) का भी निर्वाचन करती है। यह सब प्राधिकारी संघीय सभा के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में चुने जाते हैं।

प्रशासकीय अधिकार

संघीय सभा को विदेशों से सन्धियाँ (treaties) तथा समझौते (alliances) करने का अधिकार है तथा कैन्टनों द्वारा परस्पर अथवा विदेशों से की गई ऐसी सन्धियों को जिनपर संघीय परिषद अथवा किसी कैन्टन को कोई आपत्ति हो अनुमति प्रदान कर सकती है। स्विटज़रलैंड की बाह्य आक्रमणों से रक्षा, तथा उसकी स्वतंत्रता व तटस्थता की रक्षार्थ प्रबन्ध करना, युद्ध की घोषणा करना, शान्ति-सन्धि करना इत्यादि विदेशी-क्षेत्र में संघीय सभा के प्रमुख अधिकार हैं।

विभिन्न कैन्टनों के प्रादेशिक क्षेत्रों तथा उनके संविधानों को गारन्टी (guarantee) देना तथा इस गारन्टी के हेतु आवश्यकता पड़ने पर उचित हस्तक्षेप करना देश में आन्तरिक शान्ति व व्यवस्था तथा आन्तरिक सुरक्षा का प्रबन्ध करना, संघीय संविधान को कार्यान्वित तथा उसका पालन कराना, तथा संघीय कर्तव्यों को पूरा करने के लिये आवश्यक कार्रवाई करना, दंडित अपराधियों को क्षमादान (pardon) अथवा सामूहिक क्षमादान (amnesty) प्रदान करना, संघीय सेना का नियमन व नियंत्रण करना तथा संघीय प्रशासन

का निरीक्षण (supervision) व निर्देशन करना संघीय सभा के प्रमुख प्रशासनीय अधिकारों में से हैं।

संघ की न्याय-व्यवस्था का निरीक्षण तथा निर्देशन करना, न्यायिक-संगठन संबंधी कानून बनाना तथा संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन करना भी संघीय अधिकार क्षेत्र में है। संघीय न्यायालय संघीय सभा को अपनी कार्रवाई की वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करता है।

न्यायिक अधिकार

संघीय सभा संघीय परिषद के संघीय न्यायालय अथवा बीमा न्यायालय से उत्पन्न विवादों अथवा इन दोनों न्यायालयों में परस्पर उत्पन्न विवादों का भी निर्णय करती है। यह स्पष्ट नहीं है कि ऐसे मामलों का निर्णय किस भाँति किया जायेगा जिनमें संघीय सभा स्वयं वादी अथवा प्रतिवादी है। संविधान के द्वारा इसको प्रशासन विधि (Administrative law) सम्बन्धी मामलों में संघीय परिषद के निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई करने तथा उनपर अन्तिम निर्णय करने का भी अधिकार दिया गया है। परन्तु संघीय प्रशासनीय न्यायालय की स्थापना के उपरान्त अब ऐसे मामलों की संख्या बहुत कम हो गई है।

संघीय सभा के दोनों सदनों—राष्ट्रीय परिषद तथा राज्य परिषद—का वर्ष में एक अधिवेशन होना आवश्यक है। वास्तव में इनके वर्ष में ४ अधिवेशन होते हैं: (१) दिसम्बर में प्रथम सोमवार को प्रारम्भ होकर, (२) मार्च में, (३) जून में प्रथम सोमवार को प्रारम्भ होकर, और (४) सितम्बर में। स्विस परम्परा के अनुसार वर्ष में होने वाले सभी अधिवेशनों को एक अधिवेशन का भाग माना जाता है। उनके अतिरिक्त विशिष्ट अधिवेशन भी दोनों सदनों के बुलाये जा सकते हैं यदि संघीय परिषद अथवा ५ कैन्टन अथवा राष्ट्रीय परिषद के चौथाई सदस्य इस बात का अनुरोध करें।

संघीय सभा की कार्य-प्रणाली

प्रत्येक सदन में कार्य करने के लिये यह आवश्यक है कि कुल सदस्यों के आधे से अधिक सदस्य उपस्थित हों और कोई भी निर्णय करने के लिये उपस्थित सदस्यों में आधे से अधिक पक्ष में हों। सदनों की बैठकें खुले रूप से (public) होती हैं यद्यपि किसी विशेष अवसर पर कोई परिषद अपनी या संघीय सभा संयुक्त रूप से गुप्त बैठक भी कर सकती है। गुप्त अधिवेशन करने का प्रस्ताव किसी एक संघीय परिषद के सदस्य अथवा सदन के ३० सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किया जाना चाहिये। सदन की कार्रवाई समाचार पत्रों में प्रकाशित की जाती है। दोनों सदनो के अधिवेशन अलग अलग भवनों में होते हैं परन्तु कुछ विशेष कार्यों के लिये—जैसे संघीय परिषद व संघीय न्यायालय के सदस्यों, संघीय सेना के प्रधान जनरल इत्यादि का चुनाव, क्षमादान प्रदान करना, विभिन्न

संघीय अधिकारियों में परस्पर क्षेत्राधिकार सम्बन्धी मतभेदों का निर्णय करने इत्यादि—दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन होते हैं। ऐसे अधिवेशनों का सभापतित्व राष्ट्रीय परिषद का अध्यक्ष करता है। कार्यप्रणाली की एक विशेषता यह है कि विधानसभा की अवधि की समाप्ति पर अपूर्ण कार्य कालातीत नहीं समझा जाता वरन् नवनिर्वाचित संघीय सभा उस अपूर्ण कार्य को पूरा करती है। उन विधेयकों अथवा प्रस्तावों को पुनः प्रेषित करने की आवश्यकता नहीं होती। अधिवेशन अधिक समय तक नहीं चलते। कुल मिला कर चारों अधिवेशनों में १०–१२ सप्ताह से अधिक समय नहीं लगता।

विधि निर्माण प्रक्रिया

स्विस संघीय परिषद दो प्रकार के कानून निर्मित करती है। एक को कानून (laws) कहते हैं, दूसरे को डिग्री (arretes) यद्यपि दोनों में अब कोई अन्तर नहीं है। १९४९ से पूर्व किसी भी डिग्री को 'आवश्यक' (urgent) कहकर जनमत संग्रह के खतरे से मुक्त किया जा सकता था परन्तु ११ सितम्बर १९४९ को बने कानून के अनुसार ऐसी डिग्री पर भी जनमत संग्रह की मांग की जा सकती है परन्तु यदि जनता उसे स्वीकार न करे तो वह एक वर्ष लागू रहेगी और तत्पश्चात् रद्द हो जायेगी। उसको पुनः लागू नहीं किया जा सकता। वह सब संघीय डिग्रियाँ जिनको 'आवश्यक' (urgent) कहकर लागू किया गया है परन्तु जो संविधान का उल्लंघन करती हैं एक वर्ष के अन्दर जनता तथा कैन्टनों द्वारा स्वीकृत न होने पर रद्द हो जायेंगी और उनको पुनः लागू नहीं किया जा सकता।

संघीय सभा के किसी भी सदन में कोई भी विधेयक प्रेषित किया जा सकता है। प्रत्येक अधिवेशन के प्रारम्भ में दोनों सदनों के अध्यक्ष परस्पर वार्तालाप करके यह निश्चित कर लेते हैं कि कौनसा सदन किस विषय पर पहले विचार करेगा। यदि सदन इस निर्णय को स्वीकार नहीं करता तो फिर लॉटरी द्वारा निर्णय किया जाता है। अधिवेशन प्रारम्भ होने से पूर्व जिन विषयों को संघीय परिषद 'आवश्यक' (urgent) घोषित कर देती है उनपर 'प्रथम विचार' सम्बन्धी दोनों सदनों के अध्यक्षों में हुए निर्णय को सदनों की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती।

सदनों में विधेयक चार प्रकार से प्रेषित किया जा सकता है :—(१) संघीय परिषद द्वारा, (२) कैन्टनों द्वारा, (३) संघीय सभा के किसी भी सदन द्वारा, (४) संघीय सभा के किसी भी सदन के किसी भी सदस्य द्वारा अपने सदन में। वास्तव में विधेयकों को तय्यार करने और उनको प्रेषित करने का कार्य तो धीरे-धीरे संघीय परिषद में केन्द्रित हो गया है। कैन्टन तो बहुत कम

अपने इस अधिकार का प्रयोग करते हैं। सदनों के सदस्य जब कोई विधेयक प्रेषित करना चाहते हैं तो वह साधारणतया केवल इतना करते हैं कि सदन में एक प्रस्ताव प्रेषित कर देते हैं जिसमें संघीय परिषद से उस प्रस्ताव में दिये गये सिद्धान्त के अनुकूल एक विधेयक तय्यार करने और उसे प्रेषित करने का अनुरोध किया गया होता है। अगर यह प्रस्ताव दोनों सदन स्वीकार कर लेते हैं तो संघीय परिषद उस पर एक रिपोर्ट तय्यार कर तथा उसके अनुकूल एक विधेयक तय्यार कर प्रेषित कर देती है। सदन द्वारा प्रेषित करने का केवल यह अर्थ है कि जब कोई विधेयक किसी सदन में स्वीकार हो जाता है तब दूसरा सदन उसपर विचार करता है। उसे किसी औपचारिक ढंग से प्रेषित करने की आवश्यकता नहीं।

संघीय सभा में अधिकतर विधेयक सङ्घीय परिषद द्वारा प्रेषित किये जाते हैं। जो विधेयक राष्ट्रीय परिषद अथवा राज्य परिषद के सदस्य गण प्रेषित करते हैं उनके सिद्धान्तों से यदि सदन सहमत हो जाये तो उनको भी सङ्घीय परिषद को विचारार्थ भेजा जाता है ताकि विधेयक की विशेषज्ञों द्वारा परीक्षा हो जाये और वह किसी प्रकार भी अपूर्ण या त्रुटिपूर्ण न रह जाय। संघीय परिषद विधेयक के प्रारूप को ठीक करके उसे पुनः संघीय सभा में प्रेषित कर देती है। इस प्रकार सङ्घीय परिषद सङ्घीय सभा का 'प्रारूप बनाने वाला प्रतिष्ठित विभाग' (glorified legislative drafting bureau) बन गयी है।

विधेयक प्रेषित होने पर उसके सिद्धान्तों पर विचार किया जाता है और यदि सदन उनसे सहमत है तो उसे एक समिति को विचारार्थ सौंप दिया जाता है। विचार करने के उपरान्त समिति अपनी रिपोर्ट सदन को प्रस्तुत करती है। समिति में मतभेद होने पर दो प्रसूचक नियुक्त किये जाते हैं—एक बहुमत की रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिये, दूसरा अल्पमत की। महत्वपूर्ण विधेयकों के लिये बहुमत और अल्पमत दोनों दो दो प्रसूचक नियुक्त करते हैं एक जर्मन भाषा में और दूसरा फ्रैंच में रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिये। इस प्रकार ऐसे विधेयकों पर समिति की रिपोर्ट ४ प्रसूचक (reporters) प्रस्तुत करते हैं।

समितियों की सदस्यता में प्रत्येक राजनैतिक दल का प्रतिनिधित्व होता है। समितियाँ स्थायी (standing) तथा अस्थायी (ad hoc) दोनों प्रकार की होती हैं।

समिति की रिपोर्ट प्रस्तुत होने पर विधेयक के ऊपर "विचार करने के लिये" (entering upon the matter) प्रस्ताव रखा जाता है और तदोपरान्त उसके प्रत्येक अनुच्छेद पर विस्तृत वाद विवाद (article by article debate) होता है और अन्त में सम्पूर्ण विधेयक पर मतसंग्रह (vote on the whole) किया जाता है। यदि विधेयक स्वीकृत हो जाता है तो उसे दूसरी परिषद को

भेज दिया जाता है। वहाँ पर पुनः उस पर वही प्रक्रिया (pro ced ure) होती है जो पहले सदन में हो चुकी है। यदि दूसरा सदन उसे ज्यों का त्यों स्वीकार कर लेता है तो वह चांसलर व राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के उपरान्त कानून बन जाता है। चांसलर अथवा राष्ट्रपति इनमें से कोई भी उस पर हस्ताक्षर करने से इन्कार नहीं कर सकता। उन्हें कोई किसी प्रकार का निषेधाधिकार (Right to veto) नहीं है। परन्तु यदि दूसरा सदन पहले सदन द्वारा पारित विधेयक को स्वीकार न करे, या उसमें इस प्रकार के संशोधन करे जो पहले सदन को स्वीकार न हों तो ऐसी दशा में विधेयक को एक से दूसरे सदन में पुनर्विचार के लिये भेजा जायेगा। यदि किसी प्रकार भी समझौता न हो सके तो एक मध्यस्थ समिति (Arbitration Committee) की नियुक्ति की जाती है। इस समिति में राज्य परिषद और राष्ट्रीय परिषद दोनों के सदस्य समान संख्या में होते हैं। होता यह है कि ऐसी स्थिति में राज्य परिषद की उस समिति की सदस्य संख्या जिसने इस विधेयक पर विचार किया था बढ़ा कर राष्ट्रीय परिषद की उस समिति की सदस्य संख्या के बराबर कर दी जाती है जिसको यह विधेयक विचारार्थ दिया गया था। तदोपरान्त दोनों समितियाँ मिलकर इस पर विचार कर कोई समझौता करने की चेष्टा करती हैं। इन दोनों समितियों के संयुक्त रूप को ही मध्यस्थ समिति कहते हैं। यदि यह मध्यस्थ समिति कोई समझौता कर सकने में असमर्थ रहती है तो विधेयक रद्द हो जाता है। परन्तु यदि कोई समझौता हो जाता है तो उस पर दोनों सदन विचार करते हैं। यदि वह उसे स्वीकार न करें तो भी विधेयक रद्द हो जायेगा। परन्तु दोनों सदनों में इस प्रकार के मतभेद कि मध्यस्थता की आवश्यकता पड़े बहुत कम होते हैं। ह्यूबर के शब्दों में "प्रायः सर्वदा ही कोई मार्ग मिल ही जाता है और उपरोक्त मध्यस्थता की व्यवस्था की आवश्यकता नहीं होती।" दोनों सदनों में मतभेद न होने के कारणों पर प्रकाश डालते हुये ब्राइस ने लिखा है कि अनेकों वर्षों तक दोनों सदनों में समान दल का बहुमत रहा, दोनों सदनों के सदस्य समान वर्गों में से रहे हैं और उनका निर्वाचन प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रीति से पुरुष मताधिकार के आधार पर होता रहा है और दोनों में किसी को भी किन्हीं विशेष आर्थिक अथवा धार्मिक हितों का संरक्षण करना नहीं था। दोनों सदन अपने कर्तव्यों को एक व्यापक राष्ट्रीय दृष्टि से देखते हैं अतः दोनों के अधिकार समान होते हुये भी दोनों में इस प्रकार का गतिरोध उत्पन्न होने की सम्भावना कम है जो कि राष्ट्रीय हित के प्रतिकूल हो।

इस सम्बन्ध में विशेषकर राज्य परिषद ने जिस उदारता एवं व्यापक वृत्ति से अपना कार्य सम्पन्न किया वह सराहनीय है। यद्यपि इसकी स्थापना ही

इसलिये की गई थी कि विभिन्न राज्य संघ व्यवस्था को स्वीकार कर लें और इसलिये इसके संगठन में राज्यों को समान अधिकार तथा अधिकतम स्वतंत्रता दी गई थी परन्तु राज्य परिषद कभी भी अपने इस संकुचित उद्देश्य से मर्यादित नहीं रही। यह कभी भी राज्याधिकारों (States' rights) के समर्थकों का गढ़ नहीं रही और न ही ब्रिटेन की लार्ड सभा की भाँति इसको प्रतिक्रियावादियों की प्रवक्ता कहा जा सकता है। विधेयकों पर विचार विमर्श करने में इसने राष्ट्रीय परिषद से भी अधिक उदारता का प्रमाण दिया है। यह नहीं कहा जा सकता कि किसी भी समय इसने अपनी हट या नीति से देश की प्रगति में गतिरोध उत्पन्न किया हो या बाधा पहुँचायी हो। यही कारण है कि आज भी यह अपनी स्थिति व अधिकार राष्ट्रीय परिषद के समान ही बनाये हुये हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका की सिनेट को छोड़ कर विश्व के अन्य देशों में द्वितीय सदनों के अधिकार बराबर कम होते जा रहे हैं परन्तु स्विट्जरलैंड में राज्य परिषद पूर्णतः राष्ट्रीय परिषद के समान है। कोई भी विधेयक जब तक दोनों सदनों द्वारा पारित न हो जाये तब तक कानून नहीं बन सकता। कोई भी विधेयक—यहाँ तक कि वित्तीय विधेयक भी—किसी भी सदन में प्रेषित किये जा सकते हैं। कार्यकारिणी पर दोनों का नियंत्रण समान है। विदेशी नीति व विदेशी सम्बन्धों को नियमित करने में दोनों के अधिकार समान हैं। यदि दोनों में कुछ अन्तर हैं भी—जैसे दोनों के संयुक्त अधिवेशन में राष्ट्रीय परिषद के अध्यक्ष का सभापति होना, या संघीय सभा के विशेष अधिवेशन बुलाये जाने का अधिकार केवल राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों को देना—तो वह नगण्य हैं। वह कोई महत्वपूर्ण नहीं। कभी कभी यह कहा जाता है कि राज्य परिषद या तो निरर्थक (useless) है या खतरनाक अथवा हानिकारक। निरर्थक यह उस दशा में है जब यह राष्ट्रीय परिषद से सहमत रहती है और यदि यह राष्ट्रीय परिषद से सहमत नहीं रहती तो हानिकारक है। अतः इसका उन्मूलन कर दिया जाय। इस आशय का एक प्रस्ताव राष्ट्रीय परिषद में १८७० में रखा गया था परन्तु वह अस्वीकार हो गया। आज सभी इस बात को मानते हैं कि राज्य परिषद का विधान निर्माण कार्य में राष्ट्रीय परिषद से कम अनुदान (contribution) नहीं है।

राज्य-परिषद का मूल्यांकन

परन्तु इसमें कोई सन्देह नहीं कि आज राज्य परिषद राष्ट्रीय परिषद से समान अधिकार रखते हुये भी कम महत्वपूर्ण हो गई है। इसके कुछ सदस्यों का अल्प कार्य-काल, विभिन्न रीतियों से चुना जाना, इसके सदस्यों में से कम संघीय परिषद के सदस्यों का चुना जाना, इसके कुछ सदस्यों का अप्रत्यक्ष रीति से चुना जाना,

तथा इसके सदस्यों का जनसंख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व न करना इसके 'धीरे-धीरे-कम-होते-प्रभाव' का कारण हो सकते हैं। लोवेल के अनुसार राज्य परिषद के राष्ट्रीय परिषद की अपेक्षा अधिकार व प्रभाव कम होने का एक कारण यह हो सकता है कि उसमें राष्ट्रीय परिषद की अपेक्षा राजनीतिक नेता कम मिलते हैं। परन्तु यह तथ्य स्पष्ट ही है कि स्विस राज्य परिषद फ्रांस की गणतंत्र परिषद, इंगलैंड की लार्ड सभा, भारतवर्ष की राज्य सभा, जापान व इटली की सीनेट इत्यादि देशों के द्वितीय सदनों से कहीं अधिक शक्तिशाली है। यह राष्ट्रीय परिषद का विरोध कर विधेयकों अथवा प्रस्तावों को पारित होने से रोक सकती है। उदाहरणार्थ १९४९ में इसने राष्ट्रीय परिषद तथा संघीय परिषद द्वारा स्वीकृत कुछ नये करों को लगाने के प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया। ११ सितम्बर १९४९ को हुये जनमत संग्रह में जनता ने राज्य परिषद के निर्णय का ही समर्थन किया। राज्य परिषद के सम्बन्ध में ह्यूबर का कथन उल्लेखनीय है। उन्होंने लिखा है कि "राष्ट्र परिषद की अपेक्षा राज्य परिषद के सदस्यों की संख्या स्वल्प होने के कारण, राज्य परिषद की कार्यवाही और भी अधिक शान्ति पूर्ण, अनुत्तेजनापूर्ण और विस्तारपूर्ण होती है। विशेषकर राज्य परिषद द्वारा नियुक्त की हुयी सरकारी समितियाँ अपने विवरणों (reports) की व्यापकता (thoroughness) पर गर्व करती हैं। १८४८ में बहुत से प्रगतिशील स्विस जनों को भय था कि कहीं राज्य सभा, जो कि राज्याधिकारों की संरक्षक संस्था (federalistic authority) समझी जाती थी, स्विस जनतंत्र के शीघ्र एवं सहज राजनीतिक तथा सामाजिक विकास में विघनकारक न बन जाय। यह भय अब निराधार सिद्ध हो गया है। ऐसे भी अनेकों दृष्टांत मिलते हैं जिनमें राज्य परिषद ने राष्ट्र परिषद की अपेक्षा कम संघवादी (federalistic) होने का परिचय दिया"[1]।

वित्तीय विधेयक पारित करने की प्रक्रिया

प्रत्येक वर्ष संघीय परिषद संघीय सभा के समक्ष संघीय बजट तथा आय-व्यय का लेखा (Federal Accounts) प्रस्तुत करती है। यह एक वर्ष राष्ट्रीय परिषद में और दूसरे वर्ष राज्य परिषद में प्रथम-प्रेषित किये जाते हैं। जब एक सदन उन पर विचार कर उनको अपनी स्वीकृति प्रदान कर देता है तब वह दूसरे सदन के विचारार्थ तथा स्वीकृति हेतु भेजे जाते हैं। प्रत्येक सदन में एक वित्तीय समिति (Financial Committee) होती है जो कि बजट तथा एकाउंट के ऊपर विचार कर अपनी रिपोर्ट सदन को प्रस्तुत करती है। यह दोनों समितियाँ एक संयुक्त वित्तीय

1. Huber—How Switzerland is Governed, p. 54

मण्डल (Finance Delegation) की नियुक्ति करती है जिसमें प्रत्येक समिति के ३ सदस्य होते हैं। इसका अध्यक्ष उस सदन का सदस्य होता है जिस सदन को उस वर्ष बजट के प्रेषित होने में प्राथमिकता मिली है। इस वित्तीय मण्डल का कार्य इस बात की देखभाल करना होता है कि धन का व्यय संघीय सभा की इच्छा अथवा अनुमति अनुसार हो रहा है या नहीं। यह अपनी रिपोर्ट दोनों समितियों को प्रस्तुत करता है। बजट तथा आय व्यय लेखे (Accounts) को पारित करने की वही प्रक्रिया है जो कि साधारण कानूनों को पारित करने की—समिति अवस्था पार करने के उपरान्त 'बजट पर विचार करने के लिये' प्रस्ताव (Entering upon the business) रखा जाता है, तदोपरान्त प्रत्येक अनुच्छेद पर विवाद करने की अवस्था आती है।

वित्तीय विधेयकों की एक विशेषता यह है कि इन पर जनमत संग्रह की माँग नहीं की जा सकती। साधारण कानूनों पर ३ मास तक ३०,००० मतदाता जनमत संग्रह किये जाने की मांग कर सकते हैं। यदि जनमत संग्रह में किसी कानून को मतदाताओं का बहुमत प्राप्त न हो तो वह कानून रद्द हो जाता है परन्तु वित्तीय विधेयक इस व्यवस्था से मुक्त हैं।

शासन-नियंत्रण

संघीय सभा को संघीय प्रशासन का निरीक्षण एवम् नियमन करने का अधिकार दिया गया है। संघीय परिषद (जो कि संघीय सरकार में कार्यकारिणी अंग है) का निर्वाचन स्वयं संघीय सभा करती है और उसके सदस्य स्वयं संघीय सभा के सदस्यों में से चुने जाते हैं यद्यपि संघीय परिषद के सदस्य चुने जाने पर वह संघीय सभा के किसी सदन के सदस्य नहीं रह सकते। ऊपर यह कहा जा चुका है कि संघीय परिषद संघीय सभा का 'प्रारूप बनाने वाला प्रतिष्ठित विभाग' बन गई है; परिषद बिना संघीय सभा की अनुमति के न कोई कर लगा सकती है न कोई व्यय कर सकती है। यह संघीय परिषद से इसकी कार्रवाई की रिपोर्ट मांग सकती है, प्रशासन की आलोचना कर सकती है तथा इसको आदेश निर्देश (instructions) दे सकती है जिनका पालन करना संघीय परिषद के लिये अनिवार्य होता है।

सङ्घीय सभा दो प्रकार के प्रस्ताव पारित कर सकती है जिनके उत्तर में सङ्घीय परिषद रिपोर्ट प्रस्तुत करती है। एक को मोशन (motion) कहते हैं और दूसरे को पोस्टुलेट (postulate)। दोनों में अन्तर यह होता है कि मोशन के लिए दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत होना आवश्यक होता है और यह सङ्घीय परिषद के लिये आदेशात्मक (command) होता है जब कि पोस्टुलेट केवल एक सदन भी पारित कर सकता है और यह केवल अनुरोधात्मक (request)

होता है। दोनों का उद्देश्य अथवा विषय-क्षेत्र समान होता है परन्तु आदेशात्मक होते हुये भी सङ्घीय परिषद प्रत्येक मोशन (motion) पर रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं करती और अब ऐसा होता है कि यदि किसी मोशन के हस्ताक्षरकर्ता सदन के सदस्य न रहें, या उस पर दो वर्ष के काल में कोई विचार विमर्श न हुआ हो, या चार वर्षों तक वह सङ्घीय परिषद द्वारा निरुत्तर (unanswered) रहे तो उसको कालातीत (lapse) समझ लिया जाता है। इस प्रकार १६४६ में १० मोशन रद्द कर सदनों के कार्यक्रम से हटाये गये। पोस्टूलेट की भी यह स्थिति होती है–१६५१ में ३१ हटाये गये (struck off)। यह उल्लेखनीय है कि प्रति वर्ष पोस्टूलेट की संख्या मोशनों से अधिक होती है—उदाहरणार्थ १६५० में सङ्घीय चांसलरी के समक्ष (जो कि सङ्घीय परिषद का कार्यालय है) ५५ पोस्टूलेट प्रेषित किये गये जब कि मोशन केवल ५ थे।

सङ्घीय सभा सङ्घीय परिषद से लिखित अथवा मौखिक रूप से प्रश्नोत्तर भी कर सकती है। यह प्रश्न भी दो प्रकार के होते हैं : एक को इन्टरपैलेशन (Interpellation) कहते हैं और दूसरे को क्वैश्चन (Question)। क्वैश्चन केवल राष्ट्रीय परिषद में ही किये जा सकते हैं जब कि इन्टरपैलेशन दोनों सदनों के सदस्य कर सकते हैं। इन्टरपैलेशन लिखित रूप में होता है और इस पर राष्ट्रीय परिषद में कम से कम १० और राज्य परिषद में कम से कम ३ सदस्यों के हस्ताक्षर होने आवश्यक होते हैं। सङ्घीय परिषद का सदस्य जिससे कोई इन्टरपैलेशन किया गया है तुरन्त ही सदन में मौखिक रूप से या कुछ समय पश्चात इसका उत्तर दे सकता है। प्रश्नोत्तर पर वाद विवाद केवल सदन के प्रस्ताव द्वारा ही हो सकता है। परन्तु उस पर कोई मतसंग्रह नहीं किया जा सकता। क्वैश्चन लिखित रूप में राष्ट्रीय परिषद के अध्यक्ष को दे दिये जाते हैं और सङ्घीय परिषद का सदस्य जिससे कोई प्रश्न (Question) किया गया है अधिवेशन समाप्त होने तक उत्तर लिखित या मौखिक रूप से दे सकता है परन्तु जिन प्रश्नों का उत्तर नहीं दिया जाता वह रद्द (superannuated) हो जाते हैं।

उपरोक्त वर्णन से यह स्पष्ट हो जाता है कि न केवल साधारण विधि निर्माण कार्य में वरन् वित्तीय विधि निर्माण अथवा आय-व्यय पर नियंत्रण, शासन का निरीक्षण एवम् संविधान के संशोधन सभी बातों में सङ्घीय सभा के दोनों सदनों के अधिकार समान हैं। ह्यूज का मत है कि व्यवहार में सामूहिक रूप से राष्ट्रीय परिषद और व्यक्तिगत रूप से राज्य परिषद के सदस्यगण अधिक प्रभावशाली व प्रतिष्ठावान प्रतीत होते हैं। परन्तु यह उल्लेखनीय है कि सङ्घीय सभा स्वयं उस सीमा तक संप्रभुता सम्पन्न नहीं है जिस सीमा तक बृटिश शासन प्रणाली में पार्लियामेंट

है जो कि "सिवाये पुरुष को स्त्री बनाने के सब कुछ कर सकती है"। स्विट्ज़रलैंड में सङ्घीय सभा को यद्यपि संविधान में शासन का सर्वोच्च अङ्ग कहा गया है परन्तु उसके ऊपर कुछ स्वाभाविक सीमायें हैं। सब से बड़ी सीमा तो जनसत्ता (popular sovereignty) की है जो कि किसी भी सङ्घीय सभा द्वारा पारित कानून को जनमत संग्रह की परीक्षा पास करने की माँग कर सकती है, संविधान में संशोधन की माँग कर सकती है, स्वयं संशोधन प्रेषित कर सकते हैं इत्यादि। निश्चय ही स्विस शासन प्रणाली में संसदीय संप्रभुता की अपेक्षा सार्वजनिक संप्रभुता को उच्च अथवा प्रधान माना जाता है। सिद्धांत ब्रिटेन में भी यही है परन्तु एक महत्वपूर्ण अन्तर यह है कि ब्रिटेन की जनसत्ता को नित्य प्रति के पार्लियामेंट कार्य में भाग लेने का अवसर नहीं दिया जाता जब कि स्विट्ज़रलैंड में जनमतसंग्रह और उपक्रम के द्वारा जनसत्ता स्वयं वैधानिक तथा संवैधानिक कार्य में सक्रीय भाग लेती हैं। इसके अतिरिक्त स्विट्ज़रलैंड की शासन प्रणाली संघात्मक होने के कारण सङ्घातरित राज्यों (Cantons) के अधिकार भी स्विस सङ्घीय सभा के अधिकारों को सीमित करते हैं। ब्रिटेन में इस प्रकार का कोई बन्धन पार्लियामेंट पर नहीं है। अन्त में, संविधान द्वारा अन्य संघीय अधिकारियों को सौंपे गये अधिकार और कार्यों में भी सङ्घीय सभा हस्तक्षेप नहीं कर सकती क्योंकि यह इसके अधिकार क्षेत्र से परे कर दिये गये हैं। इन प्राधिकारियों में कार्यपालिका सब से महत्वपूर्ण है। आज हम देखते हैं कि विश्व के लगभग सभी देशों में कार्यपालिका अधिकाधिक महत्वपूर्ण एवम् अधिकार संपन्न व शक्तिशाली होती जा रही है—उन देशों में भी जहाँ सैद्धांतिक अथवा संवैधानिक रूप से विधान मण्डल को सर्वोच्च और कार्यपालिका को उसके आधीनस्थ माना जाता है। ग्रेट ब्रिटेन में बहुधा यह सुना जाता है कि वहाँ 'संसदीय सरकार' के स्थान पर 'मंत्रीमण्डलीय सरकार' की स्थापना हो गई है और मंत्रीमण्डल वहाँ स्वेच्छाचारी तानाशाह (dictator) बन गया है। स्विट्ज़रलैंड में भी कार्यपालिका के उत्तरोत्तर बढ़ते हुये अधिकारों ने सङ्घीय सभा की प्रतिष्ठा और उसके प्रभाव को कम किया है। अगले अध्याय में हम स्विस कार्यपालिका पर ही विचार करेंगे।

अध्याय ४

स्विस कार्यपालिका

संसार की कार्यपालिकाओं में स्विस कार्यपालिका अतूल्य है। अपने संगठन अथवा अधिकारों व कार्यों में ही नहीं वरन् विधान सभा से इसका जो संबंध है उसमें भी इसका कोई सादृश्य नहीं मिलता। इस संबंध के आधार पर विश्व की प्रमुख शासन प्रणालियों को दो श्रेणियों में बांटा जा सकता है—(१) संसदात्मक और (२) अध्यक्षात्मक। पहली का अगुआ ग्रेट ब्रिटेन है और दूसरी संयुक्त राज्य अमेरिका में पाई जाती है। पहली की विशेषता यह है कि इसमें एक मंत्रिमण्डल (कार्यपालिका) संसद के बहुमत प्राप्त दल या दलों के नेताओं का राष्ट्रपति अथवा सम्राट द्वारा (जो कि नाम मात्र के लिये कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है) एक प्रधान मंत्री के आधिपत्य तथा नेतृत्व में संगठित किया जाता है जो कि व्यक्तिगत तथा सामूहिक रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी होता है और तब तक सत्तारूढ़ रहता है जब तक कि उसे संसद का विश्वास प्राप्त रहे। संसद के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व के कारण मंत्रिमण्डल में यथासम्भव एक दल के ही सदस्य लिये जाते हैं ताकि मंत्रिमण्डल की सुदृढ़ता, एकता व गोपनीयता बनी रहे—ताकि सब "एक ही मत का प्रचार व समर्थन संसद में तथा संसद के बाहर करें चाहे वह मत अथवा विचार कुछ भी हो"। यदि परिस्थितियों वश बहुदलीय मंत्रिमण्डल भी बनाना पड़े तब भी सुदृढ़ता, एकता, गोपनीयता, व्यक्तिगत व सामूहिक उत्तरदायित्व इसके आवश्यक गुण रहते हैं। मंत्रिमण्डल को यह भी अधिकार रहता है कि संसद द्वारा पद त्याग के लिये विवश कर दिये जाने की दशा में स्वयं संसद को भंग कर जनता से अपील कर सके।

इसके विपरीत एक अध्यक्षात्मक कार्यपालिका में कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका परस्पर एक दूसरे से स्वतंत्र तथा प्रथक रहते हैं। दोनों का निर्वाचन प्रथक प्रथक जनता करती है और प्रत्येक के अधिकार स्वयं संविधान द्वारा निश्चित रहते हैं। कार्यपालिका का प्रधान राष्ट्रपति होता है जो कि अपना मंत्रिमण्डल वस्तुतः स्वयं नियुक्त करता है। यह मंत्रिमण्डल केवल उसके ही प्रति उत्तरदायी होता है और उसको या उसके किसी सदस्य को वह किसी भी समय पद से हटा सकता है। राष्ट्रपति कार्यकारिणी का वास्तविक अध्यक्ष होता है और देश के शासन का संचालन एवम् निर्देशन करता है। उसका कार्य-काल

निश्चित होता है जिससे पूर्व उसको साधारणतया किसी प्रकार भी नहीं हटाया जा सकता। परन्तु कार्यपालिका का अधिकार क्षेत्र प्रमुखतः प्रशासन रहता है। न राष्ट्रपति स्वयं न उसके मंत्री संसद के किसी सदन के सदस्य हो सकते हैं। यहाँ तक कि वह इसकी बैठकों में भी उपस्थित नहीं हो सकते। इस कारण उनको संसद में विधेयक प्रेषित करने या किसी प्रश्न का उत्तर देने या अपनी किसी नीति के समर्थन करने का कोई अवसर प्राप्त नहीं होता। अतः कार्यपालिका का व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होने का प्रश्न ही नहीं उठता।

स्विस कार्यपालिका का सिंहावलोकन करने पर यह सिद्ध हो जाता है कि न तो यह शुद्धतः संसदात्मक है और न ही अध्यक्षात्मक; इसमें दोनों की कुछ विशेषतायें मिलती हैं। दोनों के गुणों का सम्मिश्रण तथा अवगुणों से बचने का प्रयत्न किया गया है। संसदात्मक प्रणाली की भाँति इसमें कार्यपालिका के सदस्य विधान सभा के सदस्य नहीं हो सकते। मंत्रिमण्डल साधारण काल में भी बहुदलीय होता है, उसमें एक मत का होना आवश्यक नहीं। संसद में भी वह विरोधी विचार प्रगट कर सकते हैं। संसद के द्वारा उनके प्रस्ताव अथवा विधेयक अथवा नीति अस्वीकृत होने पर या उनके कृत्यों की निन्दा किये जाने पर उनके पदत्याग करने की आवश्यकता नहीं। उनकी नियुक्ति किसी राष्ट्रपति द्वारा न हो कर स्वयं संसद द्वारा होती है। स्विट्ज़रलैंड में नाम मात्र और वास्तविक कार्यकारिणी में कोई अन्तर नहीं है। वहाँ पर मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष ही राष्ट्रपति कहलाता है। वह स्वयं संघीय परिषद का एक सदस्य होता है और एक वर्ष के लिये विधान सभा द्वारा चुना जाता है। उसकी तुलना किसी भी अर्थ में संसदात्मक मंत्रिमण्डलों के प्रधान मंत्रियों अथवा राष्ट्रपतियों से नहीं की जा सकती। न तो उसके अधिकार ही प्रधान मंत्रियों की तुलना कर सकते हैं न उसकी मान व प्रतिष्ठा ही राष्ट्रपतियों की। कार्यपालिका अवश्य ही व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी होती है परन्तु उसका उत्तरदायित्व एक सहयोगी व स्वतंत्र प्राधिकारी का न होकर एक सेवक का होता है। जब कभी विधानसभा उसके कार्यों की निन्दा करती है अथवा उसके प्रस्तावों को अस्वीकृत कर देती है तो इसको मानहानी नहीं समझा जाता—अतः इसके उत्तर में पदत्याग करने की कोई आवश्यकता नहीं, न ही कार्यपालिका विधान सभा को भंग कराने का अधिकार रखती है। ऐसी स्थिति में कार्यपालिका अपनी नीति अथवा कृत्यों में विधान सभा की इच्छानुसार परिवर्तन कर देती है—प्रत्येक अवस्था में उसकी आज्ञापालन करना कार्यपालिका के लिये अनिवार्य है। कार्यपालिका के ऊपर संसदीय प्रधानता स्विट्ज़रलैंड में कम से कम सिद्धान्त में संसदात्मक प्रणालियों

से भी अधिक है। और यह तथ्य ही मुख्यतः इसको संसदात्मक कार्यपालिकाओं से भिन्न कर देता है। यही कारण है कि स्विट्ज़रलैंड में कार्यपालिका की अवधि विधान सभा की अवधि के समान ही होती है। कार्यपालिका का चुनाव चार वर्ष के लिये राष्ट्रीय परिषद के चुनाव के उपरान्त संघीय सभा के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में होता है।

इसी प्रकार स्विस कार्यपालिका अध्यक्षात्मक कार्यपालिकाओं से भी भिन्न है क्योंकि यह विधान सभा पर बहुत अधिक आश्रित तथा उसके आधीन रहती है जबकि अध्यक्षात्मक प्रणालियों में कार्यपालिका विधान सभा का सहयोगी तथा एक स्वतंत्र अंग होता है। इसका निर्वाचन स्वतंत्र तथा प्रथक रूप से जनता द्वारा न हो कर स्वयं विधान सभा करती है। इसका कार्यकाल निश्चित होना तथा इसके अन्तर्गत वास्तविक और नाम मात्र की कार्यकारिणी में भेद न होना निश्चय ही इसके अध्यक्षात्मक कार्यपालिका से मिलते-जुलते गुण हैं परन्तु स्विट्ज़रलैंड में कार्यपालिका का कार्यकाल केवल इसलिये स्थायी है क्योंकि यह पूर्णतः विधान सभा के आधीन है। उसका विरोध करके यह नहीं रह सकती। और यद्यपि स्विट्ज़रलैंड में संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति राष्ट्र तथा शासन के अध्यक्ष में विभेद नहीं किया जाता परन्तु किसी भी अर्थ में स्विस राष्ट्रपति व प्रधानमंत्री की तुलना अमेरिकी राष्ट्रपति से नहीं की जा सकती। अमेरिकी कार्यपालिका विधान सभा के प्रति उत्तरदायी नहीं होती वह उससे स्वतंत्र तथा स्वाधीन होती है। 'शक्ति प्रथक्करण' अमेरिकी शासन प्रणाली की प्रमुख विशेषता है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में संसदीय संप्रभुता व प्रधानता के कारण कार्यपालिका न केवल विधान सभा के प्रति उत्तरदायी वरन् उसके आधीन होती है।

स्विस कार्यपालिका के संबंध में उपरोक्त विचार इसके संगठन, अधिकारों तथा कार्यों के अध्ययन करने से पूर्णतः प्रमाणित हो जाते हैं।

स्विस संविधान में कार्यपालिका के लिये कैबिनेट (cabinet) अथवा मंत्रि परिषद (council of ministers) के स्थान पर 'फैड्रल काउंसिल' नाम का प्रयोग किया गया है जिसका हिन्दी में अनुवाद "संघीय परिषद" किया जा सकता है। संविधान में राज्यसंघ की सर्वोच्च निर्देशन (directing) तथा कार्यकारिणी (executive) शक्ति सात सदस्यों की इस परिषद को ही सौंपी गयी है। अर्थात् स्विट्ज़रलैंड में कार्यकारिणी शक्ति किसी व्यक्ति (सम्राट्, राष्ट्रपति अथवा गवरनर जनरल) में निहित न हो कर एक परिषद द्वारा प्रयुक्त की जाती है। इसीलिये इसको एक मण्डलात्मक (collegiate) कार्यपालिका कहते हैं और वास्तव में यह इसकी एक अनुपम

संगठन

विशेषता है। यह वहाँ की ऐतिहासिक परम्परा के अनुकूल है तथा राष्ट्रीय भावना का भी प्रतिबिम्ब है। १८४८ में संघीय संविधान के निर्माण से पूर्व विभिन्न केन्टनों की कार्यपालिकायें मण्डलात्मक ही थीं। इसके अतिरिक्त १७९८ से १८०३ तक जब स्विट्ज़रलैंड फ्रांस के आधीन था तो राष्ट्रीय कार्यकारिणी शक्ति पाँच सदस्यों की एक 'डाइरेक्टरी' को दी गई थी—यह भी एक मण्डलात्मक कार्यकारिणी का ही राष्ट्रीय धरातल पर प्रयोग था। परन्तु सबसे महत्वपूर्ण तथ्य तो यह है कि स्विट्ज़रलैंड में जनतंत्रीय भावना किसी व्यक्तिगत प्रधानता (individual pre-eminence) को सहन नहीं कर सकती क्योंकि उसमें राजतंत्र अथवा तानाशाही का आभास होता है। स्विस जनता के विचारों तथा स्वभाव में परिषदों की परम्परा इतनी सुदृढ़ है कि संविधान निर्माता किसी एक व्यक्ति के हाथों में शासन शक्ति सौंपने की कल्पना भी नहीं कर सकते थे।[1]

सदस्य-संख्या

अतः कार्यकारिणी शक्ति एक परिषद को सौंपी गयी। इसकी सदस्य संख्या ७ निश्चित की गई और तब से यही संख्या चली आ रही है यद्यपि नवीन व सामाजिक आर्थिक परिस्थितियों ने शासन कार्य भार इतना अधिक कर दिया है कि यह संख्या अतिअल्प प्रतीत होती है। १९०० तथा १९४२ में दो बार सार्वजनिक उपक्रम द्वारा संघीय परिषद की संख्या ७ से ९ करने के हेतु संवैधानिक संशोधन प्रस्ताव भी प्रस्तुत किये गये परन्तु दोनों बार वह जनता द्वारा अस्वीकृत हो गये।

निर्वाचन-पद्धति

संघीय परिषद के सदस्यों की निर्वाचन पद्धति भी अब तक वही चली आ रही है जो १८४८ में संविधान द्वारा निर्धारित की गई थी—अर्थात् संघीय विधान सभा के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन द्वारा निर्वाचन। इस सम्बन्ध में भी १९०० और १९४८ में प्रस्तुत संवैधानिक संशोधन जिनमें यह प्रस्ताव रखा गया था कि इन सदस्यों का निर्वाचन संघीय विधान सभा द्वारा न होकर प्रत्यक्ष रूप से स्वयं जनता द्वारा हो लोकनिर्णय द्वारा अस्वीकृत कर दिये गये।

---

1. "The committee could not think of proposing" thus runs a passage in the Report of the Constitutional Draft Committee, ' the creating of an office so contrary to the ideas and habits of the Swiss people who might see therein evidence of a monarchical or dictatorial tendency. In Switzerland, one is attached to councils. Our democratic feeling revolts against any exclusive personal pre-eminence". Quoted in Rappard, op. cit., p. 76.

१६३१ में संघीय परिषद के कार्यकाल में अवश्य ही परिवर्तन हुआ। पहले इसकी अवधि केवल ३ वर्ष थी। परन्तु १६३१ में राष्ट्रीय परिषद और संघीय परिषद दोनों की अवधि ४ वर्ष कर दी गई। यदि ४ वर्ष की अवधि के बीच किसी कारण संघीय परिषद का कोई स्थान रिक्त हो जाता है तो उसकी पूर्ति भी शेष काल के लिये संघीय सभा ही करती है। संघीय परिषद का चुनाव विधान सभा द्वारा प्रत्येक चौथे वर्ष राष्ट्रीय परिषद के निर्वाचन के तुरन्त उपरान्त होता है। यदि अनुच्छेद १२० के अन्तर्गत संविधान का पुनरीक्षण करने का प्रस्ताव विचाराधीन हो तो संघीय विधान सभा के साथ-साथ संघीय कार्यकारिणी परिषद का भी विघटन कर दिया जाता है और नव-निर्वाचित विधान सभा पुनः संघीय परिषद का निर्वाचन करती है।

कार्य-काल

सङ्घीय परिषद के संगठन में यह एक संवैधानिक प्रतिबन्ध है कि इसकी सदस्यता के लिये किसी एक कैन्टन से दो व्यक्ति निर्वाचित नहीं किये जा सकते। यह व्यवस्था इसलिये की गई ताकि राष्ट्रीय कार्यकारिणी में अधिक से अधिक कैन्टन प्रतिनिधित्व पा सकें। परन्तु व्यवहार में कई अन्य परम्पराओं द्वारा इसकी सदस्यता को व्यापकतम बनाने का प्रयत्न किया जाता है—प्रमुख धर्माव-लम्बियों, भाषा भाषियों तथा राजनैतिक दलों को समुचित प्रतिनिधित्व दे कर। साधारणतया सङ्घीय परिषद में १ इटालियन भाषी कैन्टन का सदस्य अवश्य होता है। १६११ से टिचिनो (Ticino) नामक इटालियन कैन्टन को लगातार अब तक यह सौभाग्य प्राप्त हो रहा है। एक या दो फ्रैंच-भाषी कैन्टनों के सदस्य अवश्य होते हैं। उदाहरणार्थ वॉड नामक कैन्टन जो कि फ्रैंच-भाषी है केवल कुछ वर्षों को छोड़कर सदैव सङ्घीय परिषद् पर स्थान पाता रहा। शेष ४ या ५ सदस्य जर्मन भाषी कैन्टनों से लिये जाते हैं। इनमें भी अधिक जन संख्या वाले तथा अन्य किसी कारण से महत्वपूर्ण कैन्टनों को प्राथमिकता दी जाती है। उदाहरणार्थ १८४८ से आज तक निरन्तर ज्यूरिक तथा बर्न जो सर्वाधिक जनसंख्या वाले कैन्टन हैं परिषद पर स्थान पाते रहे हैं।

यह विचित्र है कि स्विस कार्यकारिणी परिषद में केवल संसद में बहुमत-प्राप्त दल के सदस्य न होकर अन्य प्रमुख दलों के सदस्यों को भी प्रतिनिधित्व दिया जाता है। स्विस विधान सभा में ४ प्रमुख दल हैं—उदारवादी, कैथोलिक अनुदारवादी (catholic conservatives), कृषक दल तथा समाजवादी। १६२६ से इन चारों दलों को सङ्घीय परिषद में इनकी संख्यानुसार स्थान प्राप्त होते रहे। ब्रूज़ ने इस स्थिति के स्पष्टीकरण में निम्न आँकड़े दिये हैं :—

१८४८-९२ : सङ्घीय परिषद में सब सदस्य उदार-सुधारवादी (liberal radicals) थे।
१८९२-१९१९ : ६ उदारवादी तथा १ कैथोलिक अनुदारवादी।
१९१९-२८ : ५ उदारवादी तथा २ कैथोलिक अनुदारवादी।
१९२९-४३ : ४ उदारवादी, २ कैथोलिक अनुदारवादी तथा १ कृषकदल।
१९४३- : ३ उदारवादी, २ कैथोलिक अनुदारवादी, १ कृषक दल तथा १ समाजवादी दल।

सङ्घीय सभा कार्यपालिका के लिए अधिकतर अपने सदस्यों में से ही निर्वाचन करती है यद्यपि संविधान में इस प्रकार का कोई प्रतिबन्ध नहीं है। संविधान के अनुसार सङ्घीय परिषद के सदस्य चुने जाने पर उनको सङ्घीय सभा की सदस्यता से पद त्याग करना होता है क्योंकि अनुच्छेद ९७ के अनुसार सङ्घीय परिषद के सदस्य राज्यसङ्घ अथवा किसी कैन्टन के अन्तर्गत अन्य कोई पद (office) ग्रहण नहीं कर सकते न ही वह कोई अन्य व्यवसाय ही कर सकते हैं। वैसे कोई भी व्यक्ति जो राष्ट्रीय परिषद के लिये चुने जाने की योग्यता रखता है संघीय परिषद की सदस्यता के लिये निर्वाचित किया जा सकता है जिसका अर्थ यह हुआ कि धर्माधिकारी (clergy) संघीय परिषद के सदस्य नहीं चुने जा सकते क्योंकि उनके लिये राष्ट्रीय परिषद की सदस्यता वर्जित है। १९१४ में एक कानून बनाया गया जिसके अनुसार दो निकट सम्बन्धी संघीय परिषद के सदस्य नहीं हो सकते और न ही संघीय परिषद के सदस्यों के निकट सम्बन्धी किसी ऐसे पद पर नियुक्त किये जा सकते हैं जो कि संघीय परिषद के आधीन हो। संघीय परिषद के सदस्यों को भी बार बार चुन लेने की परिपाटी बन गई है अतः परिषद के इतिहास में ऐसे नामों की भी कमी नहीं है जो कई कई अवधियों तक पुनः निर्वाचित होते रहे हैं। यह उल्लेखनीय है कि संघीय परिषद में अनुभवी, योग्य तथा निपुण व्यक्तियों को ही चुना जाता है। अधिकतर सदस्य ऐसे होते हैं जो संघीय विधान सभा के किसी सदन के सदस्य अथवा अपने कैन्टन में कोई उच्चाधिकारी अथवा कैन्टन के विधानमण्डल के सदस्य रह चुके हों और काफी दीर्घकाल तक। बार बार चुने जाने और उसी विभाग पर आसीन होने के कारण संघीय परिषद के सदस्य संघीय शासन और विशेषकर अपने अपने विभाग से सम्बन्धित कार्य में निपुण हो जाते हैं।

संघीय परिषद के विभाग

स्विस शासन प्रणाली में समस्त प्रशासन के कार्य को ७ विभागों में विभक्त कर दिया गया है। प्रत्येक विभाग एक संघीय परिषद के सदस्य के आधीन होता है जो कि उसके कार्य संचालन के लिये समस्त परिषद के प्रति उत्तरदायी होता है। परिषद सामूहिक

रूप से सम्पूर्ण प्रशासन के लिये उत्तरदायी है। यह विभाग निम्नलिखित है :—

(१) राजनीतिक विभाग (जिसके आधीन विदेशी सम्बन्ध हैं,
(२) गृह विभाग,
(३) न्याय तथा पुलिस विभाग,
(४) सेना विभाग,
(५) वित्त तथा वहिः शुल्क (customs) विभाग,
(६) अर्थ-व्यवस्था विभाग (जिसमें कृषि, उद्योग तथा सामाजिक बीमे के विभाग सम्मिलित हैं), और
(७) डाक तथा रेल विभाग (जिसमें जलशक्ति तथा संवहान के विभाग (communications) सम्मिलित हैं।

सब निर्णय संघीय परिषद के नाम में ही लिये जाते हैं। यद्यपि प्रत्येक विभाग का निरीक्षण व निर्देशन तथा उसका कार्य संचालन व्यक्तिगत रूप से एक संघीय परिषद के सदस्य की अध्यक्षता में होता है परन्तु इस बात पर बल दिया जाता है कि ऐसा केवल शासन सुविधा व कुशलता के लिये किया गया है। प्रशासन के लिये संघीय परिषद् का सामूहिक रूप से उत्तरदायी होना निर्विवाद है। परन्तु ह्यूज का कहना है कि यह भ्रमात्मक है कि संघीय परिषद का सामूहिक रूप में (corporate body) किस सीमा तक अस्तित्व है। बहुधा यह कहा जाता है कि "स्विटज़रलैंड में सात कार्यकारिणी सदस्य (federal councillors) हैं परन्तु कोई कार्यकारिणी परिषद (federal council) नहीं है"। सदस्यों का चार विभिन्न राजनैतिक दलों से सम्बंधित होना निश्चय ही परिषद् के मण्डलात्मक चरित्र पर आघात करता है। परन्तु स्विस राजनैतिक संस्थाओं की टीका करते समय हमें यह न भूल जाना चाहिये कि स्विस शासन प्रणाली के अन्तर्गत कार्यकारिणी नीति-निर्माता नहीं है। नीति निर्माण स्वयं स्विस जनता या उनके विधान सभा में संगठित प्रतिनिधियों का अधिकार क्षेत्र है। प्रशासन कार्य में निश्चय ही परिषद का सामूहिक रूप से कार्य करना इतना महत्वपूर्ण नहीं जितना उसके सदस्यों का व्यक्तिगत रूप से कुशल और निपुण होना है। नीति निर्माण संबंधी सब प्रश्नों पर निस्सन्देह संघीय परिषद सामूहिक रूप से विचार कर निर्णय करती है।

कार्य-प्रणाली

सङ्घीय परिषद की साधारणतया सप्ताह में दो बैठकें होती हैं। परिषद की कार्रवाई गुप्त होती है और तब तक कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की जा सकती जब तक कि कम से कम चार सदस्य उपस्थित न हों। निर्णय के लिये उपस्थित सदस्यों का बहुमत होना आवश्यक है। परिषद के

अध्यक्ष को निर्णयात्मक मत देने का भी अधिकार है। मत संग्रह गुप्त रीति से न होकर हाथ उठा कर (count of hands) किया जाता है। संघीय चांसलर (Federal Chancellor) जो कि विधान सभा और सङ्घीय परिषद् के कार्यालय का अध्यक्ष होता है सङ्घीय परिषद के सचिव के रूप में परिषद की बैठकों में उपस्थित रहता है। यह कार्य कोई एक उप-चांसलर भी कर सकता है। कोई भी सदस्य बिना परिषद की आज्ञा लिये बैठक से अनुपस्थित नहीं रह सकता। एक सप्ताह के लिये परिषद का अध्यक्ष आज्ञा दे सकता है। इससे अधिक समय के लिये पूर्ण परिषद् की अनुमति आवश्यक है।

संघीय परिषद के पदाधिकारी

सङ्घीय परिषद के लिये एक सभापति और एक उपसभापति की व्यवस्था की गई है। संविधान के अनुसार स्विस राज्यसंघ का राष्ट्रपति ही सङ्घीय परिषद का सभापति होता है। राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति का चुनाव सङ्घीय परिषद के सदस्यों में से ही प्रति वर्ष सङ्घीय सभा अपने सदनों की संयुक्त बैठक में करती है। इस प्रकार राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति दोनों का कार्यकाल केवल एक वर्ष है। कोई भी व्यक्ति लगातार दो वर्षों तक राष्ट्रपति अथवा उपराष्ट्रपति नहीं चुना जा सकता। एक सदस्य जो एक वर्ष राष्ट्रपति रह चुका है अगले वर्ष के लिये उपराष्ट्रपति भी नहीं चुना जा सकता। इस प्रकार राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के पद सङ्घीय परिषद के सातों सदस्यों में घूमते रहते हैं, यह किसी एक राजनीतिक दल या भाषा भाषी समुदाय अथवा धार्मिक गुट के एकाधिकार बन कर नहीं रह जाते। परम्परा यह बन गई है कि एक वर्ष का उपराष्ट्रपति अगले वर्ष राष्ट्रपति चुन लिया जाता है। अतः जैसा कि ब्रुक्स ने लिखा है, राजनैतिक क्षेत्रों में यह जानने की उत्सुकता रहती है कि उपराष्ट्रपति कौन चुना गया। राष्ट्रपति कौन चुना गया यह तो पूर्व ज्ञात ही रहता है। वास्तव में ज्येष्ठता के सिद्धान्तानुसार (Seniority principle) ही सदस्यों के उपराष्ट्रपति पद पर चुने जाने के कारण उपराष्ट्रपति का निर्वाचन भी कोई अधिक उत्सुकता उत्पन्न नहीं करता।

राष्ट्रपति के अधिकार और उसकी स्थिति

स्विस सङ्घीय परिषद की भाँति इसके सभापति का भी कोई सादृश्य अन्यत्र नहीं मिलता। वह शासन का अध्यक्ष ही नहीं वरन् स्विस राज्यसंघ का राष्ट्रपति भी है और इस कारण इस पद में ग्रेट ब्रिटेन के प्रधान मंत्री तथा सम्राट के पदों के सम्मिश्रण का आभास होता है। परन्तु स्विस राष्ट्रपति की तुलना न तो ब्रिटिश प्रधानमंत्री से की जा सकती है और न ब्रिटिश सम्राट से—अधिकारों में ब्रिटिश प्रधान मंत्री स्विस राष्ट्रपति से कहीं अधिक शक्तिशाली होता है। वह अपने

साथी-मंत्रियों (colleagues) का चुनाव स्वयं करता है, उनको किसी भी समय पद से हटा सकता है, उनमें विभागों का वितरण करता है, बहुमत दल का नेता होने के कारण वह संसद का भी नेतृत्व तथा नियंत्रण करता है, विदेशी मामलों में राष्ट्र का प्रमुख प्रवक्ता होता है, उसके त्यागपत्र से सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल विघटित हो जाता है, सब महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ वह स्वयं करता है, मंत्रिमण्डल की एकता बनाये रखना उसी का कार्य है, सम्राट और मंत्रिमण्डल के बीच प्रधान मंत्री ही वार्तालाप का माध्यम होता है। संक्षिप्त में यह कहना चाहिये कि जब तक प्रधान मंत्री को अपने दल का और उसके दल को संसद का विश्वास प्राप्त रहता है वह शासन का सर्वेसर्वा रहता है—यहाँ तक कि उसकी तुलना सूर्य से की जाती है जिसके चारों ओर नक्षत्र घूमा करते हैं। परन्तु स्विस राष्ट्रपति को इनमें से कोई भी अधिकार प्राप्त नहीं हैं; अक्षरशः 'वह समकक्षियों में एक' (primus inter pares) होता है। उसके निर्वाचन के साथ ही उसके साथियों का निर्वाचन सङ्घीय विधान सभा द्वारा होता है। उनके चुनाव में उसे कोई अधिकार नहीं होता। उन्हें वह किसी भी कारण पद से हटा नहीं सकता। परिषद के सभापति और राज्यसङ्घ के राष्ट्रपति के रूप में उसकी विशेष स्थिति केवल एक वर्ष के लिए है और उसके प्रत्येक साथी को बारी बारी से यह स्थान प्राप्त होते हैं। विभागों का वितरण सदस्यों में परिषद स्वयं करती है। उसके अधिकार अपने साथियों के ही समान हैं। उसे जो भी विशेष अधिकार प्राप्त हैं वह कार्य की सुविधा के हेतु। वह उसके पद को कोई विशेष प्रतिष्ठा या शक्ति प्रदान नहीं करते। इन विशेष अधिकारों में मुख्य ये हैं :—

(१) सङ्घीय परिषद की बैठकों का सभापतित्व करना।

(२) दोनों पक्षों के समान संख्या में विभाजित होने की दशा में निर्णायक मत के प्रयोग का अधिकार।

(३) प्रशासन के सात विभागों में से किसी एक का संचालन करना तथा अन्य विभागों का सामान्य निरीक्षण (general supervision) करना यद्यपि अन्य विभागों के उसके साथी-सदस्य उसकी बात मानने के लिये बाध्य नहीं हैं।

(४) आपत्तिकाल में सङ्घीय परिषद उसे अपने सब अधिकार हस्तान्तरित कर सकती है परन्तु उसके सब कार्यों का सङ्घीय परिषद द्वारा अनुमोदित किया जाना आवश्यक है।

राज्यसंघ के राष्ट्रपति के रूप में भी स्विस राष्ट्रपति की तुलना ब्रिटिश सम्राट या भारतीय राष्ट्रपति से नहीं की जा सकती। उसे वह आदर, वह सम्मान

अथवा वह प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं हो सकती जो कि ब्रिटिश सम्राट को है। ब्रिटिश सम्राट का पद अपनी ऐतिहासिक परम्पराओं, अनुभव, [illegible] औपचारिक कर्तव्यों, प्रतिमा और वैभव के कारण न केवल संपूर्ण राष्ट्र के आदर और रूचि का पात्र बन जाता है वरन् अपने व्यक्तत्व, ज्ञान और अनुभव के अनुपात में वह शासनकार्य में भी प्रभावशाली बन सकता है। स्विस राष्ट्रपति भी ब्रिटिश सम्राट अथवा भारतीय राष्ट्रपति के समान स्विस राष्ट्र का प्रतीक होता है। महत्वपूर्ण राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय अवसरों पर वह राज्य तथा शासन का प्रतिनिधित्व करता है। विदेशों से आये हुये राजदूत उसी को अपने मानपत्र (credentials) प्रस्तुत करते हैं। संघीय सभा द्वारा पारित विधेयकों पर वह हस्ताक्षर करता है यद्यपि उनको निषिद्ध (veto) नहीं कर सकता तथा संघीय चांसलरी का निर्देशन व नियमन करने का भी उसको अधिकार है। यह सब कार्य औपचारिक मात्र हैं। और फिर उसकी अवधि अति अल्पकालीन होती है। वह राष्ट्रपति इसलिये निर्वाचित नहीं किया जाता है कि वह अपने दल का नेता है वरन् इसलिये क्योंकि संघीय परिषद के ७ सदस्यों में से वह एक है और प्रत्येक को यह पद बारी-बारी से मिलेगा। अतः इस पद को कोई विशेष महत्व या सम्मान की दृष्टि से नहीं देखा जाता। संघीय परिषद के अन्य सदस्यों से उसे केवल ३००० फ्रैंक प्रतिवर्ष आमोद प्रमोद (entertainments) के लिये भत्ते के रूप में अधिक मिलते हैं। वेतन सबका समान है—४८००० फ्रैंक प्रतिवर्ष। परन्तु इसमें कोई सन्देह नहीं कि राष्ट्रपति का पद स्विस शासन में सर्वोच्च पद है और जैसा कि ब्रुक्स ने लिखा है एक दीर्घ राजनैतिक जीवन के रूप में सार्वजनिक सेवा के उपरान्त इसकी प्राप्ति होती है। राष्ट्रपति किसी एक प्रमुख दल का नेता होता है। एक प्रशासनीय विभाग का अध्यक्ष और संघीय परिषद का सभापति तथा राज्यसंघ के राष्ट्रपति के रूप में वह समस्त राष्ट्र का प्रतीक होता है। राष्ट्रीय अवसरों और उत्सवों पर उसे सर्वोच्च स्थान व महत्वप्राप्त होता है और इन कारणों से वह सम्पूर्ण स्विस जनता के आदर का पात्र होता है।

संघीय परिषद के अधिकार और कार्य

शासन का कार्यकारिणी अंग होने के कारण संघीय परिषद के अधिकार मूलतः प्रशासनीय हैं परन्तु इसको कुछ महत्वपूर्ण विधायनी एवम् वित्तीय अधिकार भी प्राप्त हैं। प्रशासनीय क्षेत्र में इसका मुख्य कर्तव्य यह है कि राज्यसंघ में शान्ति एवम् व्यवस्था का प्रबन्ध करे तथा देश को बाह्य आक्रमणों एवम् आन्तरिक उपद्रवों से रक्षा तथा स्विट्जरलैंड की स्वतंत्रता एवम् तटस्थता की सुरक्षा करे।

संघीय कानूनों व नियमों के अनुसार यह संघीय शासनकार्य करती है तथा इस बात का निरीक्षण करती है कि संघीय संविधान तथा संघीय कानूनों का पालन हो रहा है या नहीं। उनका पालन कराने के लिये आवश्यक कार्रवाई करती है। संघीय विधान सभा के कानूनों व अधिनियमों (arretes), संघीय न्यायालय के निर्णयों तथा विभिन्न कैन्टनों के परस्पर झगड़ों के निपटारे हेतु हुये समझौतों (compromise agreements) एवम् मध्यस्थों (arbitrators) के निर्णयों को लागू कराने का प्रबन्ध करती है। सङ्घीय प्रशासन के सब अधिकारियों (officials) तथा कर्मचारियों के चरित्र एवम् व्यवहार का यह निरीक्षण करती है। जिन पदों पर नियुक्ति करने का अधिकार सङ्घीय विधान सभा, सङ्घीय न्यायालय अथवा अन्य किसी सङ्घीय प्राधिकारी को नहीं दिया गया है उन पर नियुक्तियाँ करने का अधिकार सङ्घीय परिषद को दिया गया है।

संघीय परिषद को स्विट्ज़रलैंड के विदेशों से संबंध नियमित करने का भी समुचित अधिकार है। संविधान में कहा गया है कि संघीय परिषद "देश के वैदेशिक (external) हितों का संरक्षण करेगी"। वैदेशिक संबंधों की देखभाल करने—विशेषकर स्विट्ज़रलैंड के अन्य देशों से कूटनीतिक संबंध स्थापित करने—का कार्य संघीय परिषद को ही सौंपा गया है। जो सन्धियाँ कैन्टन आपस में करते हैं अथवा कुछ संविधान में निर्धारित सीमित विषयों पर विदेशों से करते हैं उनका संघीय परिषद की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक होता है। उनका परीक्षण करके संघीय परिषद यदि उन्हें उचित समझती है तो अपनी स्वीकृति प्रदान करती है।

संघीय सेना तथा संघीय प्रशासन के अन्य सब विभाग संघीय परिषद के अधीक्षण में ही अपना कार्य करते हैं। यदि संघीय सभा का अधिवेशन न चल रहा हो और आवश्यकता पड़ जाये तो संघीय परिषद को अधिकार है कि सेना का संगठन कर उसका आवश्यकतानुसार उपयोग कर सके। परन्तु यदि सेना ३ सप्ताह से अधिक के लिये अथवा २००० सैनिकों से अधिक संगठित किये जायें तो संघीय सभा के सदनों की तुरन्त बैठक बुलाना आवश्यक है। संघीय परिषद प्रति वर्ष संघीय सभा के समक्ष अपने कार्य का विवरण प्रस्तुत करती है। यह राज्य संघ की आन्तरिक एवम् अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति पर भी एक वार्षिक विवरण प्रस्तुत करती है तथा विधान सभा के विचारार्थ सार्वजनिक कल्याण के उपायों के सुझाव रखती है। संघीय सभा द्वारा अर्थात् उसके किसी एक सदन या समिति द्वारा मांग किये जाने पर यह वार्षिक विवरणों के अतिरिक्त विशेष विवरण भी प्रस्तुत कर सकती है। अपने आप भी यह किसी एक या दोनों सदनों को किसी

भी विषय पर सन्देश भेज सकती है जिसके साथ विधेयकों अथवा योजनाओं के प्रारूप भी संघीय सभा के विचार तथा स्वीकृति हेतु भेजे जा सकते हैं।

कैन्टनों के प्रशासनों के कुछ विभागों के निरीक्षण करने का अधिकार भी संघीय परिषद को दिया गया है तथा कैन्टनों के विधानमण्डलों द्वारा पारित कुछ कानून बिना इसकी स्वीकृति प्राप्त किये लागू नहीं किये जा सकते। परिषद उनका परीक्षण कर उनको अनुमोदन प्रदान करती है। जब कभी कोई कैन्टन अपने संविधान में संशोधन करता है तो उसके लिये संघीय विधान सभा की स्वीकृति आवश्यक होती है। संघीय परिषद ही ऐसे संशोधनों का परीक्षण कर उनको स्वीकृति प्रदान करने के हेतु प्रस्ताव संसद में प्रेषित करती है। जब कभी किसी कैन्टन में उपद्रव अथवा अशान्ति के कारण संघीय हस्तक्षेप की आवश्यकता होती है तो संघीय परिषद ही इसका निश्चय करती है तथा संघीय विधान-सभा का अनुमोदन प्राप्त कर हस्तक्षेप करती है।

स्विटज़रलैंड में संघीय कार्यपालिका के सदस्य विधान सभा के किसी भी सदन के सदस्य नहीं हो सकते परन्तु सदस्य न होते हुये भी वह किसी भी सदन की बैठक में उपस्थित हो सकते हैं, अपने विचार एवम् मत प्रकट कर सकते हैं, अपने सुझाव दे सकते हैं तथा किसी भी विचाराधीन विषय पर अपने प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकते हैं। वास्तव में सदनों के वाद-विवादों में वह महत्वपूर्ण भाग लेते हैं तथा उनको बड़े आदर से सुना जाता है।

विधायनी अधिकार

संघीय परिषद संघीय विधान सभा के समक्ष स्वेच्छा से विधेयक प्रेषित कर सकती है। वास्तव में संघीय विधान सभा में प्रेषित होने वाले विधेयकों में अधिकतर संघीय परिषद के सदस्यों द्वारा ही प्रेषित किये जाते हैं। कभी-कभी विधान सभा के सदस्य भी उन्हें विधेयक प्रेषित करने का निर्देश देते हैं। सदनों में साधारण सदस्यों द्वारा जितने भी विधेयक प्रेषित किये जाते हैं उन सबको सर्वप्रथम संघीय परिषद के परीक्षण के लिये भेजा जाता है। संघीय परिषद उन पर विचार कर उनके प्रारूप को वैधानिक दृष्टि से त्रुटि रहित बना कर अपने विचारों के विवरण सहित संघीय सभा में प्रस्तुत करती है। कैन्टन भी विधेयकों को संघीय सभा में प्रेषित करने से पूर्व उनको परीक्षण के हेतु संघीय परिषद को भेजते हैं। इस प्रकार संघीय विधान सभा में प्रेषित किये जाने वाले विधेयकों में कोई भी ऐसा नहीं हो सकता जिस पर संघीय परिषद ने विचार न कर लिया हो। इससे लाभ यह होता है कि प्रत्येक विधेयक का निपुण विशेषज्ञों द्वारा परीक्षण हो जाता है और कम से कम वैधानिक दृष्टि से वह त्रुटिहीन हो जाता है।

संघीय सभा की समितियों में भी संघीय परिषद के सदस्य प्रभावशाली

रहते हैं। उनके अनुभव एवम् ज्ञान का स्वभाविक रूप से ही समितियों के अनुभव रहित तथा अज्ञानी सदस्यों पर प्रभाव पड़ता है। अतः वह साधारणतया उनके मतों की उपेक्षा नहीं कर सकते। समिति की रिपोर्ट भी संघीय परिषद के विशेषज्ञों की सहायता से तय्यार की जाती है, अतः जिस परिषद के सदस्य के आधीन वह विधेयक है उसको संसद में कोई बाधा अथवा कठिनाई का सामना विधेयक के पारित होने में नहीं करना पड़ता।

संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों एवम् प्रस्तावों को कार्यान्वित करने में कभी-कभी विनियमों का निर्मित करना आवश्यक हो जाता है। संघीय सभा अपने कानूनों की व्याख्या अथवा स्पष्टीकरण के हेतु संघीय परिषद को विनियम (regulations) बनाने का अधिकार दे देती है। अतः एक भारी संख्या में संघीय परिषद प्रति वर्ष विनियम अथवा अधिनियम प्रसारित कर प्रत्यक्ष रूप से विधिनिर्माण कार्य में भाग लेती है। परन्तु यह संदिग्ध है कि परिषद को स्वतः भी राज्य की नीति से सम्बन्धित अधिनियम निर्मित करने का अधिकार है या नहीं। १९३६ में स्पेन में हुये गृह युद्ध के समय इसने स्वेच्छा भर्ती (voluntee-ring) और गोला बारूद भेजने को निशिद्ध घोषित करने में इस प्रकार के अधिकार का प्रयोग किया।

संघीय परिषद को कुछ न्यायिक अधिकार भी प्राप्त हैं यद्यपि यह अधिकार संघीय प्रशासनीय न्यायालय की स्थापना के उपरान्त बहुत कम हो गये हैं। परन्तु अब भी संघीय परिषद को कुछ विशेष प्रकार की अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों (International Treaties) तथा कुछ संविधान की धाराओं [जैसे धार १८३ जिसका सम्बन्ध शुल्क रहित सैनिक अस्त्रों-वस्त्रों (free military equipment) से है, धारा २७ (२) (३) जिसका सम्बन्ध प्रारम्भिक स्कूलों से है, धारा ५१ जिसका सम्बन्ध जीसूट धार्मिक समुदाय से है, धारा ५३ (२) जिसका सम्बन्ध क़ब्रिस्तानों से है] के अन्तर्गत उत्पन्न विवादों के ऊपर की गई अपीलों पर निर्णय करने का अधिकार है। फैड्रल-रेलवे प्रशासन (Federal Railway Administration) तथा संघीय परिषद के विभिन्न विभागों के निर्णयों के विरुद्ध नागरिकों द्वारा की गई अपीलों की भी संघीय परिषद सुनवाई करती है। यह उल्लेखनीय है कि स्विस शासन प्रणाली में कार्यपालिका को क्षमादान का अधिकार नहीं दिया गया है। इस अधिकार का उपभोग संघीय विधान सभा करती है।

न्यायिक अधिकार

राज्य संघ का वित्तीय प्रशासन भी संघीय परिषद के ही आधीन है।

यह वार्षिक बजट तथा संघीय आय-व्यय का खाता (Accounts) तय्यार कर उन्हें संघीय विधान सभा की स्वीकृति के हेतु अर्पित करती है, संघीय राजस्व एकत्र करती है तथा उसके व्यय का अधीक्षण करती है।

वित्तीय अधिकार

संविधान के अन्तर्गत संघीय परिषद को संकट अथवा आपत्तिकाल में कोई विशेष अधिकार नहीं प्रदान किये गये हैं परन्तु जब कभी देश की आन्तरिक अथवा अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति के कारण आपत्तिकारी परिस्थिति उत्पन्न हुई संघीय विधान सभा ने परिषद को 'सर्व-अधिकार' सौंप दिये ताकि कार्यपालिका देश की स्वतंत्रता, तटस्थता एवम् आर्थिक व्यवस्था की सुरक्षा के हेतु कोई भी उपाय अपना सके। इस प्रकार १८४६, १८५३, १८५६, तथा १८७० में संघीय सभा ने परिषद को देश की तटस्थता के रक्षार्थ कोई भी कार्रवाई कर सकने का अधिकार दे दिया था यद्यपि इस अधिकार का कभी प्रयोग नहीं किया गया। १६१४ तथा १६३६ में विश्व युद्ध के छिड़ जाने पर भी संघीय परिषद को 'सम्पूर्ण अधिकार' अर्पित कर दिये गये। उदाहरणार्थ ३० अगस्त १६३६ को संघीय सभा ने अपनी एक डिक्री में संघीय परिषद को यह अधिकार प्रदान किया कि वह स्विट्ज़रलैंड की सुरक्षा, स्वतन्त्रता तथा तटस्थता को बनाये रखने, इसके आर्थिक हितों की रक्षा हेतु तथा देश को खाद्यान्न की कमी न होने देने के लिये कोई भी मार्ग अपना सके। परिषद को आवश्यक व्यय करने तथा आवश्यक ऋण लेने की भी अनुमति दे दी गयी। ह्यूबर का कथन है कि इन पूर्णाधिकारों के द्वारा बहुत मात्रा तक संविधान विलम्बित हो गया, सरकार ही वस्तुतः विधायनी शक्ति बन गयी, बहुत सी जनतान्त्रिक संस्थाओं (विशेषकर लोकनिर्णय पद्धति) को बाधा पहुँची, तथा संघीय परिषद के अधिकारों का इतना अधिक प्रसार हो गया कि जिसकी कल्पना भी नहीं की जा सकती थी। केवल युद्धकाल में ही नहीं आर्थिक संकटकाल में भी संघीय परिषद को इस प्रकार के 'पूर्णाधिकार' (full powers) समय समय पर दिये गये, उदाहरणार्थ १६३० में। ऐसे समयों में संघीय परिषद ही सर्वेसर्वा बन गई। कैन्टनों के अधिकार भी केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रयुक्त किये गये। विधान-मण्डल ने अपने अधिकार कार्यपालिका को सौंप दिये तथा नागरिकों के संवैधानिक अधिकारों को भी विलम्बित कर दिया गया। इस प्रकार युद्ध तथा आर्थिक संकट के समयों में संघीय परिषद के अधिकारों में संविधान का उल्लंघन एवम् उसकी उपेक्षा कर भी प्रसार किया गया। संकट बीत जाने पर पुनः पूर्व स्थिति लौट आयी परन्तु संघीय परिषद के

संकटकालीन अधिकार

अधिकारों एवम् कार्यों, उसकी स्थिति एवम् प्रभाव पर निश्चय ही वह अपने कुछ चिह्न छोड़ गयी।

स्विस शासन प्रणाली के अन्तर्गत कार्यपालिका तथा विधान सभा का पारस्परिक संबंध भी विलक्षण (unique) है। इसको ब्रिटिश व अमेरिकी प्रणाली के मध्यवर्ती (midway) कहा जा सकता है। ब्रिटेन के विपरीत स्विट्ज़रलैंड में कार्यपालिका के सदस्य विधान सभा के सदस्य नहीं हो सकते और न ही उनको विधान सभा में पराजित होने पर पदत्याग करना होता है परन्तु विधान सभा से वह इतना स्वतंत्र नहीं होते जितना कि अमेरिकी कार्यपालिका के सदस्य जो कि कांग्रेस की बैठकों में भी उपस्थित नहीं हो सकते। अमेरिका में केवल राष्ट्रपति कांग्रेस को सन्देश भेज सकता है और उसमें अपने विधायनी सुझाव प्रस्तुत कर सकता है। कार्यकारिणी को विधेयक प्रेषित करने का कोई अधिकार नहीं है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में संघीय परिषद् के सदस्यों को विधान सभा की सदस्यता से वर्जित होते हुये भी सभा की बैठकों में भाग लेने, प्रश्नोत्तर देने, भाषण देने, वाद विवाद में भाग लेने तथा मतदान के अतिरिक्त अन्य सब अधिकार होते हैं। विधियों के प्रारूप तो सभी परिषद द्वारा निर्मित किये जाते हैं और जो कुछ विधेयक सदन के सदस्यों द्वारा प्रेषित किये जाते हैं वह भी सर्वप्रथम संघीय परिषद के परीक्षण के लिये भेजे जाते हैं। इस प्रकार विधायनी उपक्रम (legislative initiative) संघीय परिषद के हाथों में चला गया है। कुछ लेखकों ने इस स्थिति की टीका करते हुये संघीय परिषद् को संघीय सभा का 'विधायनी प्रारूप बनाने वाला प्रतिष्ठित विभाग' (glorified legislative drafting bureau) कहा है।

संघीय परिषद का विधान सभा से संबंध

कुछ लेखकों का यह मत है कि स्विस संवैधानिक प्रणाली में कार्यपालिका शासन का एक स्वतन्त्र अथवा सहयोगी अंग न होकर विधान सभा की सेविका है। निश्चय ही कुछ संवैधानिक तथ्य इस मत का समर्थन करते हैं, उदाहरणार्थ संघीय परिषद के सदस्यों तथा उसके अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का संघीय विधान सभा द्वारा निर्वाचित किया जाना, विधान सभा के विघटन होने की दशा में संघीय परिषद का भी विघटन हो जाना, संघीय परिषद का अपने कार्य का वार्षिक विवरण संघीय सभा के समक्ष प्रस्तुत करना, सभा के सदनों में उपस्थित होकर सदस्यों द्वारा किये गये प्रश्नों के उत्तर देना तथा सदनों के प्रस्तावों (motions and postulates) द्वारा किये गये आदेश अथवा अनुरोध के उत्तर में रिपोर्ट प्रस्तुत करना। संघीय परिषद को संघीय सभा द्वारा पारित किसी कानून को निषिद्ध (veto) करने का अधिकार नहीं होता और सब से विचित्र बात यह है कि यदि

परिषद द्वारा प्रेषित कोई विधेयक या उसकी किसी क्रिया अथवा नीति को विधान सभा स्वीकार नहीं करती या लोकनिर्णय द्वारा वह अस्वीकृत हो जाये तो संघीय परिषद के लिये पदत्याग करना आवश्यक नहीं होता। संघीय सभा में अपनी आलोचना अथवा पराजय को संघीय परिषद के सदस्य अपनी मानहानी नहीं समझते। वह अपना कार्य केवल सुझाव एवम् परामर्श देना समझते हैं परन्तु "एक वकील या शिल्पकार की भाँति अपने परामर्श के न माने जाने पर स्वयं पदत्याग करना आवश्यक नहीं समझते"। वह अपनी नीति अथवा कार्य में संघीय सभा के आदेशानुसार परिवर्तन अथवा संशोधन कर उसकी इच्छा के अनुकूल बना देते हैं ताकि फिर कोई विरोध अथवा आलोचना न रह जाये। विन्सिन्ट का तो यहाँ तक कहना है कि वह चुने ही केवल वैधानिक प्रश्नों पर अपने निष्कपट विचार बताने के लिये जाते हैं। अतः यदि उनके द्वारा प्रेषित विधेयक विधान सभा को अस्वीकार होते हैं तो इसमें उनके आत्म सम्मान को कोई ठेस पहुँचने का प्रश्न नहीं उठता। ऐसी दशा में वह ऐसे विधेयक तय्यार कर देते हैं जो कि विधान सभा को स्वीकृत हों। संसदात्मक प्रणालियों की भाँति उनको पदत्याग नहीं करना होता और न ही उनको संघीय विधान सभा को भंग करने का अधिकार होता है। प्रत्येक दशा में उनके लिये संघीय सभा की इच्छा का पालन करना आवश्यक होता है। संघीय सभा परिषद के कार्यों का सामान्य निरीक्षण तथा नियमन करती है। संघीय सभा के अधिकार इतने व्यापक एवम् विस्तृत हैं कि सेना संगठन, विदेशी सम्बन्ध, यहाँ तक कि नित्य प्रति के प्रशासन में परिषद जो भी करती है उसके लिये सङ्घीय सभा की पूर्व स्वीकृति (previous authorisation) अथवा सम्पुष्टि (subsequent ratification) आवश्यक होती है।

परन्तु वास्तविकता संवैधानिक व्यवस्था से प्रायः भिन्न है। आज अपने अनुभव, ज्ञान, अल्पाकार (small size), सामाजिक एवम् आर्थिक परिस्थितियों, युद्धकालीन स्थितियों से उत्पन्न संकट, राज्य के निरन्तर बढ़ते हुये कार्यों तथा उन कार्यों को करने के लिये विशिष्ट ज्ञान की आवश्यकता होने के कारण संघीय परिषद व्यवहार में लगभग बृटिश मंत्रिमंडलों के समान ही और कुछ फ्रांसीसी मंत्रिमण्डलों से तो अधिक भी शक्ति का प्रयोग कर पाती है। रैपर्ड का तो यहाँ तक कहना है कि वास्तव में स्विस संघीय परिषद का संघीय सभा पर प्रभाव बृटिश मंत्रिमण्डल के बृटिश कामंस-सभा पर प्रभाव की अपेक्षा अधिक निर्णयात्मक होता है। ब्रूक्स ने यह मत प्रकट किया है कि सम्भवतः प्रारम्भिक धारणा यह थी कि "संघीय परिषद विधान मण्डल की एक कार्यकारिणी समिति मात्र है" परन्तु अब साधारणतया ऐसा माना जाता है कि संघीय परिषद संघीय सभा की कार्यकारिणी

समिति न होकर राष्ट्र की कार्यपालिका है—अतः इसका अस्तित्व तथा इसका व्यक्तत्व स्वतंत्र एवम् स्वाधीन है। अन्य देशों की भांति स्विट्ज़रलैंड में भी वैधानिक तथा वित्तीय उपक्रम संघीय परिषद के हाथों में चला गया है अतः उन दोनों ही क्षेत्रों में परिषद् सभा का केवल अनुसरण ही नहीं वरन् नेतृत्व भी करती है। लगभग सभी देशों में विधानमण्डल की शक्ति में ह्रास हो रहा है और कार्यपालिका के अधिकारों में विकास। स्विट्ज़रलैंड में भी संघीय परिषद अधिकाधिक शक्तिशाली होती जा रही है यद्यपि बहुदलीय होने के कारण उसकी अपनी कुछ आन्तरिक दुर्बलतायें हैं। आनुपातिक प्रतिनिधित्व ने इन दुर्बलताओं को और भी अधिक प्रोत्साहन दिया है। परन्तु फिर भी परिषद् सभा का नेतृत्व, उसका पथप्रदर्शन और कुछ सीमा तक निर्देशन एवम् नियंत्रण करने में सफल होती है। परिषद के सदस्य विधानमण्डल के प्रमुख दलों के प्रमुख नेता होते हैं। बार-बार चुने जाने के कारण वह अपने विभाग में विशेषज्ञ एवम् निपुण हो जाते हैं और फिर लोकनिर्देशन (referendum) की पद्धति ने भी विधान सभा की प्रतिष्ठा एवम् शक्ति को आघात पहुँचाया है। संसद के सदस्य परिषद् के द्वारा प्रेषित विधेयकों को अस्वीकृत कर अपने विरुद्ध आलोचना से बचने के लिये यह अधिक सुविधाजनक समझते हैं कि जनता स्वयं यदि उन्हें अपने हित में नहीं समझती तो लोकनिर्णय द्वारा उनको अस्वीकृत करे। इस प्रकार परिषद् के ऊपर संघीय सभा का नियंत्रण शिथिल पड़ जाता है और व्यवहार में परिषद अपनी इच्छानुसार विधेयक स्वीकृत कराने में सफल होती है। प्रशासन का संचालन वह प्रत्यक्ष रूप से स्वयं करती है और संकट काल में तो उसकी शक्ति असीमित हो जाती है। ऐसे समय में विधानमण्डल केवल परिषद के कार्यों को अनुमोदित करने की रबर-मोहर बनकर रह जाता है परन्तु साधारण काल में भी संघीय परिषद् संघीय विधान सभा का नेतृत्व एवम् निर्देशन करती है। कम से कम व्यवहार में तो ऐसा ही है, सैद्धान्तिक अथवा संवैधानिक व्यवस्था चाहे कुछ भी हो।

संघीय परिषद् की विशेषतायें

उपरोक्त वर्णन से स्विस कार्यपालिका की कुछ विशेषतायें दृष्टिगोचर होती हैं जो कि अनुपम एवम् विलक्षण है। (१) स्विस कार्यपालिका मण्डलात्मक है कार्यकारिणी शक्ति एक प्रधान मंत्रि अथवा राष्ट्रपति में निहित न होकर एक सात सदस्यों की परिषद को सौंपी गयी है। शासन संचालन के लिए यह परिषद् सामूहिक रूप से उत्तरदायी होती है।

(२) स्विस संघीय परिषद एक-दलीय न होकर बहुदलीय होती है। विधान

सभा के लगभग सभी प्रमुख दलों को इसमें प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है। वास्तव में इसको निर्दलीय (non partisan) कहना अधिक उपयुक्त होगा। ब्राइस का कथन है कि स्विस संघीय परिषद "दलों से पृथक रहती है, दलों का कार्य करने के लिये नहीं चुनी जाती, दलों की नीति निर्धारित नहीं करती यद्यपि दलीय प्रभाव से यह पूर्णतया मुक्त नहीं हो सकती"।

(३) स्थिरता संघीय परिषद का एक अन्य गुण है। इसके सदस्य चार वर्ष के लिये चुने जाते हैं और इससे पूर्व अपनी नीति का विरोध अथवा खण्डन किये जाने की दशा में भी उनको पद त्याग नहीं करना पड़ता। बार बार चुने जाने के कारण उनका कार्यकाल और भी लम्बा हो जाता है। बहुधा एक ही विभाग बारम्बार उनके आधीन रखा जाता है अतः वह अपने कार्य में कुशल एवम् दक्ष हो जाते हैं अतः वह विधान सभा तथा सार्वजनिक सेवा वर्ग के अधिकारियों दोनों पर अपना प्रभुत्व स्थापित करने में सफल होते हैं।

(४) संघीय परिषद में दलीय एकता न होने के कारण सुदृढ़ता भी नहीं पाई जाती। सदस्यों का मतैक्य होना आवश्यक नहीं। वह परस्पर विधानसभा में एक दूसरे का विरोध कर सकते हैं।

(५) संघीय परिषद के सब सदस्य समान हैं। परिषद का अध्यक्ष भी यद्यपि वह राष्ट्रपति का स्थान ग्रहण करता है अन्य सदस्यों से प्रधान नहीं होता क्योंकि प्रत्येक सदस्य बारी बारी से यह स्थान पाने की क्षमता रखता है। अतः स्विस संघीय परिषद किसी एक व्यक्ति की प्रधानता अथवा नेतृत्व में कार्य नहीं करती।

(६) संघीय परिषद का कार्यकाल विधान सभा के कार्य काल के समान होता है। संविधान में पुनरीक्षण प्रस्ताव विचाराधीन होने की दशा में संघीय सभा को विघटित किया जाता है तो संघीय परिषद भी विघटित कर दी जाती है। संघीय परिषद को विधान सभा से मतभेद होने की दशा में उसे भंग करने का अधिकार नहीं होता क्योंकि सिद्धान्त यह माना जाता है कि कार्यपालिका विधानसभा की सेविका है न कि कोई स्वतंत्र अंग।

(७) स्विस संघीय परिषद के बारे में मूल धारणा यह है कि वह केवल विधानसभा की कार्यकारिणी समिति मात्र है। इसीलिये उसके सदस्यों का विधान सभा के सदस्य न होते हुये भी इसकी बैठकों में भाग लेने, विधेयक प्रस्तुत करने, प्रश्नों के उत्तर देने, सन्देश भेजने तथा अपने कार्यों की रिपोर्ट प्रस्तुत करने के कार्य सौंपे गये हैं। कार्यकारिणी समिति होने के नाते इसका मुख्य कार्य प्रशासन संचालन समझा जाता है, न कि नीति-निर्माण। अतः यह देश में शान्ति एवम् व्यवस्था स्थापित करती है, कानूनों को लागू करती है, राजस्व

एकत्रित करती है तथा उसका व्यय करती है, रेलों का प्रबन्ध करती है, विदेशी संबंधों का संचालन करती है, कैन्टनों की सरकारों का सामान्य निरीक्षण करती है ताकि वह संघीय संविधान का उल्लंघन न कर सकें तथा अन्य प्रकार से देश का शासन कार्य करती है। परन्तु जैसा कि ऊपर वर्णन किया गया है व्यवहार में संघीय परिषद् केवल एक प्रशासनीय संस्था न रह कर नीति निर्माण में भी सर्वाधिक प्रभावशाली बन गई है।

स्विस कार्यपालिका के गुण

संघीय परिषद स्विस शासन प्रणाली की एक अद्भुत सफलता मानी गई है। लॉर्ड ब्राइस ने इसके ३ प्रमुख गुण बताये हैं जो कि उनके अनुसार "एक ऐसे देश में जहाँ सम्पूर्ण जनता शासन करती हो विशेष रूप से महत्वपूर्ण हैं।"

(१) स्विस संघीय परिषद एक ऐसी समिति के रूप में कार्य कर सकती है जो बिना जनता के प्रति अपने उत्तरदायित्व को कम किये केवल विधान सभा को ही परामर्श एवम् प्रभावित नहीं कर सकती वरन् निर्दलीय (non-partisan) होने के कारण आवश्यकता पड़ने पर विभिन्न विरोधी दलों में भी मध्यस्थता (mediate) कर उनमें समझौता करा सकती है तथा उनके बीच गुत्थियाँ सुलझा सकती है।

(२) स्विस पद्धति में, यह सम्भव है कि योग्यतम एवम् अनुभवी व्यक्तियों को चाहे उनके राजनैतिक विचारों में परस्पर विरोध ही क्यों न हो राष्ट्र की सेवा में रखा जा सके।

(३) स्विस प्रणाली के अन्तर्गत संघीय परिषद के स्थायित्व तथा सदस्यों के बारम्बार चुने जाने तथा एक ही विभाग पर आसीन किये जाने के कारण शासन नीति में अविच्छिन्नता रहती है तथा परम्पराओं का विकास भी संभव है। अतः नये मंत्रिमण्डल के आने पर शासन में उथल-पुथल नहीं होती। न ही सदस्य गणों को अपना कार्य सीखने में समय लगाने की आवश्यकता होती है। यह केवल इसी लिये संभव है क्योंकि स्विटज़रलैंड में संघीय परिषद के सदस्य अपने दलीय संबंधों के कारण न चुने जा कर अपने ज्ञान एवम् अनुभव के कारण ही चुने जाते हैं। ब्राइस का मत था कि स्विट्ज़रलैंड ही केवल एक ऐसा प्रजातंत्रीय राज्य है जहाँ कि प्रशासक दलगत बन्दी से बाहर रह पाते हैं।

स्विस कार्यपालिका के इन तीन गुणों में यह तथ्य सर्वाधिक महत्वपूर्ण है कि स्विस संघीय परिषद में स्थायित्व (permanence) एवम् उत्तरदायित्व दोनों गुणों का सुन्दर समन्वय पाया जाता है। बृटिश शासन प्रणाली में कार्यपालिका विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी होती है परन्तु उसका कार्यकाल

निश्चित अथवा स्थिर नहीं होता। अमेरिकी शासन प्रणाली में कार्यकारिणी का कार्यकाल निश्चित एवम् स्थिर होता है परन्तु वह संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। स्विस कार्यपालिका के अन्तर्गत संघीय परिषद का कार्यकाल भी स्थायी होता है और वह विधानसभा तथा जनता दोनों के प्रति उत्तरदायी भी रहती है। इस दृष्टि से देखने पर निश्चय ही स्विस कार्यपालिका में बृटिश तथा अमेरिका दोनों प्रणालियों के गुणों का समन्वय पाया जाता है और यह दोनों के दोषों से भी रहित है।

अध्याय ५

स्विस न्यायपालिका

स्विस सङ्घीय न्याय-प्रणाली में एकमात्र न्यायालय 'सङ्घीय न्यायालय' (Federal Tribunal) है जो कि देश का सर्वोच्च न्यायालय है। संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति स्विट्ज़रलैंड में सङ्घीय धरातल पर सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त निम्न न्यायालय (Subordinate courts) नहीं हैं। यद्यपि 'सङ्घीय-न्यायालय' की व्यवस्था १८४८ के संविधान में की गई थी परन्तु अपने वर्तमान रूप में यह १८७४ के संवैधानिक पुनरीक्षण की ही देन है। १८४८ के संविधान के अन्तर्गत जिस 'सङ्घीय न्यायालय' की स्थापना की गई थी उसका अधिकार क्षेत्र बहुत सीमित था। वह पूर्णतया सङ्घीय सभा तथा सङ्घीय परिषद् के आधीन था। उसकी बैठक भी तमाम साल नहीं होती थी। लगभग विधान सभा के साथ साथ ही उसका भी अधिवेशन प्रारम्भ होता था। विधान सभा के सदस्य स्वयं न्यायालय के भी न्यायाधीश हो सकते थे। राज्य सङ्घ तथा कैन्टनों के बीच अथवा परस्पर कैन्टनों के मध्य उत्पन्न विवादों में निर्णय करने का इसको कोई अधिकार नहीं था। ऐसे विवादों का निर्णय स्वयं सङ्घीय सभा तथा सङ्घीय परिषद करती थी। १८४८ से पूर्व तो उनके निपटारे के लिये मध्यस्थ नियुक्त किये जाया करते थे। संविधान में हुये १८७४ के पुनरीक्षण ने 'सङ्घीय न्यायालय' के सङ्गठन एवम् अधिकारों में महत्वपूर्ण परिवर्तन कर दिये और तब से निरन्तर सङ्घीय विधि द्वारा इसके अधिकारों में वृद्धि होती रही है।

संगठन

सङ्घीय न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या संविधान द्वारा निश्चित नहीं है—यह निश्चित करने का अधिकार सङ्घीय विधान सभा को दिया गया है। यह संख्या निरन्तर परिवर्तनशील रही है। १८७५ में केवल ६ न्यायाधीश थे परन्तु अब यह संख्या बढ़कर २६ हो गयी है। इनके अतिरिक्त कुछ उपन्यायाधीश (Deputy judges) भी नियुक्त किये जाते हैं जिनकी संख्या ११-१३ के लगभग होती है। उपन्यायाधीश न्यायाधीशों की अनुपस्थिति में कार्य करते हैं।

इन सब न्यायाधीशों तथा उपन्यायाधीशों का निर्वाचन सङ्घीय विधान सभा के दोनों सदनों द्वारा एक संयुक्त अधिवेशन में ६ वर्ष के लिये किया जाता है। उनका पुनर्निर्वाचन किया जा सकता है और स्विस परम्परा यह है कि जब तक वह इच्छुक हों न्यायाधीशों का बारम्बार पुनर्निर्वाचन होता रहता है।

सङ्घीय न्यायालय के न्यायाधीश चुने जाने के लिये किसी विशेष योग्यता या अनुभव की आवश्यकता नहीं है। कोई भी व्यक्ति जो कि राष्ट्रीय परिषद का सदस्य चुने जाने की क्षमता रखता है सङ्घीय न्यायालय का न्यायाधीश बनाया जा सकता है। इसका अर्थ यह हुआ कि धर्माधिकारी न्यायालय में नियुक्त नहीं किये जा सकते क्योंकि राष्ट्रीय परिषद की सदस्यता उनके लिये वर्जित है। संविधान में कहा गया है कि सङ्घीय सभा को न्यायाधीशों का निर्वाचन इस प्रकार करना चाहिये कि राज्य सङ्घ की तीनों राजकीय भाषाओं के बोलने वाले उनमें हों। इसके अतिरिक्त मुख्य राजनैतिक दलों एवम् कैथोलिक तथा प्रोटेस्टेन्ट दोनों धार्मिक समुदायों को भी उचित प्रतिनिधित्व न्यायालय में भी देने का प्रयत्न किया जाता है। एक विधि के अनुसार दो निकट सम्बन्धी न्यायालय के सदस्य नहीं हो सकते। सङ्घीय विधान सभा अथवा सङ्घीय परिषद के सदस्य साथ साथ न्यायालय के न्यायाधीश पद पर नियुक्त नहीं किये जा सकते और न ही इनके द्वारा निर्वाचित कोई पदाधिकारी न्यायालय का न्यायाधीश बनाया जा सकता है। सङ्घीय न्यायालय के न्यायाधीश जब तक वह न्यायाधीश पद पर कार्य कर रहे हैं उस काल में राज्य सङ्घ अथवा किसी कैन्टन के अन्तर्गत कोई अन्य पद नहीं ग्रहण कर सकते और न ही वह अन्य कोई व्यवसाय अथवा नौकरी कर सकते हैं। परन्तु उपन्यायाधीशों पर इनमें से कोई प्रतिबन्ध लागू नहीं होता। १८७४ से पूर्व तो न्यायाधीश भी केवल सङ्घीय परिषद के सदस्य अथवा कोई सङ्घीय पदाधिकारी नहीं हो सकते थे। परन्तु विधान सभा की सदस्यता उनके लिये वर्जित नहीं थी और न ही कोई अन्य व्यवसाय अथवा धन्धा करना उनके लिए वर्जित था। बहुधा न्यायाधीश कोई न कोई अन्य कार्य अवश्य करते थे।

वेतन : सङ्घीय न्यायालय के न्यायाधीशों को इस समय ३०,००० फ्रैंक प्रति वर्ष वेतन दिया जाता है। न्यायालय के अध्यक्ष को इसके अतिरिक्त २००० फ्रैंक प्रति वर्ष भत्ते के रूप में मिलते हैं। उपन्यायाधीशों को कोई वार्षिक वेतन नहीं दिया जाता। केवल जिन दिनों वे न्यायाधीशों के स्थान पर कार्य करते हैं उनको प्रतिदिन के हिसाब से भत्ता दिया जाता है।

पदाधिकारी: सङ्घीय न्यायालय का एक अध्यक्ष होता है और एक उपाध्यक्ष। दोनों का निर्वाचन दो वर्षों के लिये स्वयं सङ्घीय सभा द्वारा किया जाता है। यह दोनों पदाधिकारी न्यायालय के न्यायाधीशों में से ही होते हैं।

पैंशन : न्यायाधीशों को पैंशन दिये जाने की भी व्यवस्था है। पदनिवृत्ति यदि ६० वर्ष की आयु पर हो और न्यायाधीश १० वर्ष से अधिक न्यायालय

के सदस्य के रूप में कार्य कर चुका है तो उसके सेवा काल के अनुसार उसके वेतन का ४० से ६० प्रतिशत तक पेंशन के रूप में दिया जा सकता है।

सचिवालय : न्यायाधीशों के अतिरिक्त न्यायालय में कुछ क्लर्क तथा सचिव भी नियुक्त किये जाते हैं। इनकी संख्या, इनका वेतन तथा कार्यकाल सङ्घीय सभा निर्धारित करती है परन्तु इनकी नियुक्ति का अधिकार स्वयं न्यायालय को है। इस प्रकार न्यायालय स्वयं अपने सचिवालय (Chancellory) का सङ्गठन तथा उसके कर्मचारियों की नियुक्ति करता है।

स्थान : सङ्घीय न्यायालय का स्थायी स्थान वॉड नामक कैन्टन की राजधानी लोज़ान नगर है। इस नगर में न्यायालय के संस्थापन करने का मुख्य कारण यह था कि सङ्घीय शासन के अंगों में से कम से कम एक देश के फ्रैंच भाषा-भाषी भाग में अवस्थित हो जायें क्योंकि अन्य दो बर्न (जो कि प्रधानतः जर्मन-भाषा भाषी है) में अवस्थित थे। इसके अतिरिक्त यह भी विचार किया गया कि राजधानी से दूर रहकर न्यायालय राजनैतिक वातावरण से मुक्त रह सकेगा। ह्यूबर का कहना है कि न्यायालय को बर्न से हटा कर संविधान के निर्माता शक्ति-पृथक्करण सिद्धांत पर बल देना चाहते थे।

विभाग

कार्य की सुविधा के लिये संघीय न्यायालय चार विभागों (divisions) में विभक्त किया गया है। एक विभाग का सम्बन्ध सार्वजनिक विधि (public law) के मामलों से है, एक दूसरे का ऋण तथा दीवालियों से सम्बन्धित मामलों से। शेष दो दीवानी मामलों पर विचार करने वाले विभाग हैं। इन विभागों की नियुक्ति पूरा न्यायालय दो वर्ष के लिये करता है। जब कभी न्यायालय के संगठन अथवा कार्य सम्बन्धी नियम निर्मित करने होते हैं, अथवा न्यायालय के अन्तर्गत पदों पर नियुक्तियाँ करनी होती हैं, अथवा विशिष्ट प्रकार के मुकदमों में निर्णय करने के लिये (जैसे extradition संबंधी, रेल सड़कों तथा नोट जारी करने वाले बैंकों का बलपूर्वक विघटन करने से सम्बन्धित) सम्पूर्ण न्यायालय की बैठक बुलायी जाती है। ऐसी बैठक में कम से कम दो तिहाई सदस्य अवश्य ही उपस्थित होने चाहियें अन्यथा बैठक नहीं हो सकती।

फौजदारी मामलों के लिये भी न्यायालय के चार विभाग किये गये हैं। (१) फौजदारी विभाग (criminal chamber); (२) संघीय दण्ड विभाग (federal penal court), (३) चैम्बर आफ कम्पलैंटस् (chamber of complaints), तथा (४) कोर्ट ऑफ काज़ेशन (court of cassation)। संघीय न्यायालय का फौजदारी विभाग (criminal chamber) समय समय पर

देश में परिभ्रमण करता है। सम्पूर्ण देश को ३ प्रदेशों में बाँट दिया गया है। प्रत्येक में न्यायालय का यह विभाग अपनी बैठक समय समय पर करता है।

फौजदारी मामलों में निर्णय जूरी की सहायता से किया जाता है। प्रत्येक फौजदारी मुकदमे की सुनवाई में १२ जूरी के सदस्य उपस्थित रहते हैं। इनका निर्वाचन ६ वर्ष के लिये जनता द्वारा होता है। इनको जितने दिन वह काम करते हैं उतने दिन के लिये ३० फ्रैंक प्रति दिन के हिसाब से भत्ता दिया जाता है।

संघीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार

संघीय न्यायालय के व्यापक क्षेत्राधिकार को तीन भागों में विभाजित किया जा सकता है: (१) दीवानी, (२) फौजदारी, तथा (३) संवैधानिक। दीवानी मामलों में इसका क्षेत्राधिकार प्रारम्भिक (original) तथा पुनर्विचारक (appellate) दोनों प्रकार का है। **प्रारम्भिक** रूप में निम्न प्रकार के दीवानी मामले न्यायालय के समक्ष निर्णय के लिये लाये जा सकते हैं:—

(१) राज्यसंघ तथा किसी एक कैन्टन के मध्य उत्पन्न विवाद;

(२) राज्यसंघ तथा किसी एक निगम (corporation) अथवा साधारण नागरिक के मध्य उत्पन्न विवाद। परन्तु यह आवश्यक है कि वादी नागरिक अथवा निगम हो राज्यसंघ नहीं और विवादग्रस्त राशि ४००० फ्रैंक से कम न हो;

(३) विभिन्न कैन्टनों के बीच पारस्परिक विवाद;

(४) किसी एक कैन्टन तथा साधारण नागरिकों अथवा निगमों के बीच उत्पन्न विवाद परन्तु यह आवश्यक है कि विवादग्रस्त राशि ४००० फ्रैंक से कम न हो;

(५) विभिन्न कैन्टनों के कम्यूनों के बीच नागरिकता तथा अधिवास (domicile) संबंधी विवाद।

यह उल्लेखनीय है कि प्रारम्भिक रूप में बहुत कम दीवानी मामले सङ्घीय न्यायालय के समक्ष निर्णयार्थ लाये जाते हैं। १९५० में ऐसे मामलों की कुल संख्या केवल १० थी। इसका कारण यह है कि अधिकतर दीवानी मामलों का निपटारा कैन्टनों के न्यायालयों में ही हो जाता है।

यदि दोनों पक्ष सहमत हों तथा विवादग्रस्त राशि १०,००० फ्रैंक से कम न हो तो सङ्घीय न्यायालय में किसी मुकदमे में अपील भी की जा सकती है।

पुनर्विचारक क्षेत्राधिकार

१९५० में इस प्रकार के ७ मामले सङ्घीय न्यायालय के समक्ष पुनर्विचार के लिये प्रस्तुत किये गये थे। इसके अतिरिक्त विधियों के अन्तर्गत सङ्घीय न्यायालय को कैन्टनों के न्यायालयों

के निर्णयों के विरुद्ध पुनरावेदनों (appeals) पर भी सुनवाई तथा निर्णय करने का अधिकार है और वास्तव में न्यायालय के समक्ष जितने मामले निर्णय के लिये आते हैं उनमें से $\frac{9}{10}$ भाग इसी प्रकार के होते हैं। १९५० में न्यायालय के समक्ष ४६० मामले निर्णयार्थ प्रस्तुत किये गये। यह आवश्यक है कि कैन्टनों के न्यायालयों के विरुद्ध सङ्घीय न्यायालय में पुनरावेदन ३० दिन में किया जाये।

संविधान के अनुच्छेद ११२ के अनुसार सङ्घीय न्यायालय को निम्न प्रकार के फौजदारी मामलों में निर्णय करने का अधिकार हैं:—(१) राज्यसंघ के विरुद्ध राजद्रोह (high treason) तथा सङ्घीय अधिकारियों के विरुद्ध विद्रोह अथवा हिंसा के मामले; (२) अन्तर्राष्ट्रीय विधियों के विरुद्ध अपराध अथवा दुराचार के मामले; (३) राजनैतिक अपराध अथवा दुराचार के ऐसे मामले जिनके कारण सङ्घीय सैनिक हस्तक्षेप की आवश्यकता पड़ी हो; (४) किसी सङ्घीय प्राधिकारी द्वारा नियुक्त किसी अधिकारी के विरुद्ध लगाये गये अभियोगों के मामले जो कि सङ्घीय प्राधिकारी स्वयं न्यायालय को निर्णयार्थ प्रस्तुत करे।

फौजदारी क्षेत्राधिकार

स्विस सङ्घीय न्यायालय का संवैधानिक क्षेत्राधिकार बहुत सीमित है। अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय की भाँति स्विस न्यायालय को संविधान का संरक्षक नहीं कहा जा सकता क्योंकि यह न्यायालय सङ्घीय कानूनों के विरुद्ध संविधान की रक्षा करने में असमर्थ है अर्थात यदि सङ्घीय सभा कोई ऐसा कानून भी पारित करती है जो संविधान की व्यवस्था के प्रतिकूल है तब भी सङ्घीय न्यायालय ऐसे कानून की संवैधानिकता की परीक्षा कर उसे अवैध घोषित नहीं कर सकता। हाँ कैन्टनों के विधानमण्डलों के अतिक्रमणों (encroachments) के विरुद्ध वह अवश्य संविधान की रक्षा कर सकता है। यदि इसके मतानुसार कोई भी कैन्टन का कानून सङ्घीय संविधान का उल्लंघन करता है तो सङ्घीय न्यायालय उसके असंवैधानिक होने के कारण उसे रद्द तथा अवैध घोषित कर सकता है। सङ्घीय सभा के विरुद्ध सङ्घीय न्यायालय को न्यायिक समीक्षा (judicial review) के अधिकार न दिये जाने का कारण यह है कि स्विटजरलैंड में किसी भी कानून पर अन्तिम निर्णय करने का अधिकार स्वयं जनता के हाथों में सुरक्षित है। ३०,००० नागरिक यदि चाहें तो किसी भी सङ्घीय कानून पर जनमत संग्रह की माँग कर सकते हैं। यदि किसी कानून पर जनता लोकनिर्णय की मांग नहीं करती तो इसका अर्थ यह लगाया जाता है कि उसे जनता का उनुमोदन प्राप्त है। इस प्रकार कोई कानून तब तक लागू नहीं हो सकता जब तक कि उसे जनता की स्पष्ट

संवैधानिक क्षेत्राधिकार

(express) अथवा गर्भित (implied) स्वीकृति प्राप्त न हो जाये। और जब किसी कानून को जनता की स्वीकृति प्राप्त हो गई है तो उस कानून को रद्द अथवा अवैध करने का अधिकार किसी न्यायालय को देना जन-संप्रभुता (sovereignty of the people) सिद्धान्त के प्रतिकूल होगा। इस प्रकार स्विस शासन प्रणाली में न्यायिक प्रधानता (judicial supremacy) के लिये कोई स्थान नहीं हो सकता। इस प्रकार संघीय न्यायालय का संवैधानिक क्षेत्राधिकार केवल कैन्टनों के विरुद्ध ही रह जाता है। यदि किसी कैन्टन की विधान सभा कैन्टन अथवा संघ के संविधान, संघ द्वारा की गई सन्धि अथवा किसी संघीय अधिनियम पर अतिक्रमण करती है तो संघीय न्यायालय उसके ऐसे कानून को अवैध घोषित कर रद्द कर सकता है। इसके अतिरिक्त संविधान के अनुच्छेद ११३ के अन्तर्गत संघीय न्यायालय को निम्न प्रकार के संवैधानिक मामलों में भी निर्णय करने का अधिकार दिया गया है :—

(१) संघीय प्राधिकारियों तथा कैन्टनों के अधिकारियों के मध्य क्षेत्राधिकार संबंधी विवाद।

(२) कैन्टनों के बीच आपस में सार्वजनिक विधि (public law) सम्बन्धी झगड़े।

(३) नागरिकों को उनके संवैधानिक अधिकारों पर प्रहार के विरुद्ध अपीलें। अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों तथा समझौतों का उल्लंघन किये जाने पर भी साधारण नागरिक संघीय न्यायालय में अपील कर सकते हैं। परन्तु यह उल्लेखनीय है कि संघीय न्यायालय केवल कैन्टनों के प्रहारों के विरुद्ध ही नागरिकों के अधिकारों की रक्षा कर सकता है। संघीय प्रहारों के विरुद्ध वह शक्तिहीन है। ह्यूज़ का मत है कि संघीय न्यायालय यद्यपि संघीय विधियों तथा संघीय सभा द्वारा स्वीकृत सन्धियों को चुनौती नहीं दे सकता परन्तु वह निश्चय ही संघीय परिषद द्वारा जारी किये गये अधिनियमों (arretes) की संवैधानिकता का परीक्षण कर सकता है।

संविधान में लिखित दीवानी, फौजदारी तथा संवैधानिक क्षेत्राधिकार के अतिरिक्त संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार में संघीय कानूनों द्वारा भी वृद्धि की जा सकती है और वास्तव में आजकल न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत होने वाले ६५ प्रतिशत मामले संघीय विधियों के अन्तर्गत ही प्रस्तुत होते हैं। संघीय सभा की अनुमति से कैन्टनों के विधान मण्डल भी कुछ दीवानी मामले संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार में रख सकते हैं। संघीय न्यायालय इसके समक्ष प्रस्तुत मामलों का निर्णय करने में संघीय कानूनों, संघीय अधिनियमों (arretes) तथा संघ द्वारा की गई सन्धियों को लागू करता है। व्यक्ति के अधिकारों पर प्रहार

होने की दशा में यह कैन्टनों के कानूनों तथा प्रशासनीय निर्णयों के विरुद्ध कैन्टनों के संविधान को लागू करता है।

स्विट्ज़रलैंड में विधि को दो भागों में विभाजित किया जाता है : (१) सार्वजनिक तथा (२) प्राइवेट। सार्वजनिक विधि (public law) का संबंध नागरिकों तथा राज्य के पारस्परिक संबंधों से होता है। सार्वजनिक विधि के भी दो भाग किये जाते हैं : (अ) राजकीय विधि (state law) तथा (ब) प्रशासनीय विधि। राजकीय कानून का संबंध राज्य के संगठन, प्रशासन के संगठन, नागरिकों के मताधिकार इत्यादि प्रश्नों से होता है। शेष सार्वजनिक विधि जो कि राजकीय कानून की परिभाषा के अन्तर्गत नहीं आती प्रशासनीय विधि कही जा सकती है। यह ऐसे विषयों से संबंधित होती है जैसे उद्योग, कृषि, व्यापार, शिक्षा, स्वास्थ, नागरिकता, विवाह, मृत्यु, नाप तौल के माप दण्ड इत्यादि।

संघीय प्रशासनीय न्यायालय

१९१४ से पूर्व स्विट्ज़रलैंड में प्रशासनीय विधि के अन्तर्गत उत्पन्न मामलों पर निर्णय करने का अधिकार किसी न्यायालय को न हो कर स्वयं संघीय परिषद को था। परन्तु इस वर्ष २५ अक्टूबर को संविधान में अन्तरग्रहित एक संशोधन ने एक संघीय प्रशासनीय न्यायालय की व्यवस्था कर दी। इसको उनमामलों पर निर्णय करने का अधिकार दिया गया (१) जो कि संघीय कानूनों द्वारा इसको हस्तान्तरित किये जायेंगे तथा (२) जो कि संघीय सभा की अनुमति से कैन्टन इसको सौंपेंगे। इस व्यवस्था को लागू करने के हेतु कानून १९२८ में बनाया गया जिसके अन्तर्गत प्रशासनीय न्यायालय को एक प्रथक न्यायालय के रूप में संगठित न कर के संघीय न्यायालय के एक भाग के रूप में संगठित किया गया। प्रशासनीय विधि के अन्तर्गत उत्पन्न अधिकतर मामलों पर अब यह प्रशासनीय न्यायालय ही विचार तथा निर्णय करता है यद्यपि कुछ मामले अब भी संघीय परिषद के क्षेत्राधिकार में हैं जिनका वर्णन पिछले अध्याय में किया जा चुका है।

निर्णयों का लागू होना

संयुक्त राज्य अमेरिका की भाँति स्विस संघीय न्यायालय के पास अपने निर्णयों को लागू कराने के लिये अपने कर्मचारी नहीं होते। इसके लिये संघीय न्यायालय कैन्टनों पर निर्भर रहता है और यदि कोई कैन्टन अपने कर्तव्य का पालन न करे तो संघीय परिषद से आवश्यक कार्रवाई करने के लिये अनुरोध किया जा सकता है। १८८९ में एक 'संघीय अटॉर्नी' (federal attorney) के पद का संस्थापन किया गया था। उसकी नियुक्ति संघीय परिषद करती है। उसका मुख्य कार्य यह है कि देश में रहने वाले खतरनाक विदेशियों के संबंध में कैन्टनों की पुलिस की सहायता से

तथ्य संग्रहित करे और इस सूचना के आधार पर संघीय परिषद को किसी भी खतरनाक व्यक्ति के देश से निष्काषित करने का सुझाव दे।

हैन्स ह्यूबर ने जो कि स्वयं स्विस संघीय न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश थे स्विस न्याय प्रशासन की बड़ी प्रशंसा की है। उनका मत है कि आंग्ल-अमेरिकी न्याय-

स्विस न्याय प्रशासन के गुण

प्रशासन के समान ही स्विस न्याय-प्रशासन भी स्वतंत्रता एवम् निष्पक्षता के लिये विख्यात है। वास्तव में इंगलैंड की अपेक्षा यहाँ वैधानिक कार्रवाई में व्यय कम होता है। एक संघीय विधि द्वारा वकीलों के न्यूनतम एवम् अधिकतम शुल्क निश्चित है। इसी प्रकार गवाहों (witnesses) तथा विशेषज्ञों (experts) के शुल्क एवम् मार्ग-व्यय इत्यादि भी निश्चित हैं। यदि कोई वादी अपने वकील के बिल में आपत्ति करता है तो न्यायालय स्वयं निर्णय करता है। संघीय न्यायालय के समक्ष वाद विवाद करने के लिये वकीलों का कोई पृथक अथवा विशेष समुदाय (bar) नहीं है। यदि कोई व्यक्ति चाहे तो स्वयं भी अपने मामले में पैरवी कर सकता है। यह भी उल्लेखनीय है कि न्यायालय में मतविनिमय खुले रूप से होता है और दोनों पक्ष तथा जनता कोई भी न्यायालय की कार्रवाई का पर्यवेक्षण कर सकता है।

स्विस संघीय न्यायालय अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय से संगठन, अधिकार क्षेत्र इत्यादि अनेको बातों में भिन्न है। (१) स्विट्ज़रलैंड में संघीय धरातल पर

अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय से तुलना

केवल एक ही न्यायालय है। इस संघीय न्यायालय के आधीन कोई अन्य निम्न न्यायालय नहीं हैं। इसके विपरीत संयुक्त राज्य अमेरिका में संघीय धरातल पर एक सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त निम्न न्यायालय संगठित करने का अधिकार भी कांग्रेस को दिया गया है। इस अधिकार के अन्तर्गत कांग्रेस ने प्रादेशिक तथा पुनर्विचारक परिभ्रमण न्यायालय संगठित किये हैं जिनकी संख्या इस समय क्रमशः ६० तथा ११ है।

(२) स्विस संघीय न्यायालय में २६ सदस्य हैं और यह ४ विभागों (divisions) में बटा हुआ है। इसके विपरीत संयुक्त राज्य अमेरिका में जहाँ की जन संख्या स्विट्ज़रलैंड की जनसंख्या से ३० गुनी से भी अधिक है सर्वोच्च न्यायालय में केवल ६ न्यायाधीश हैं अर्थात स्विस संघीय न्यायालय की न्यायाधीश संख्या से एक तिहाई।

(३) स्विस संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन स्वयं संघीय सभा करती है। इसके विपरीत संयुक्त राज्य अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किये जाने तथा सीनेट द्वारा उनकी संपुष्टि (confirmation) के उपरान्त होती है।

(४) इन दोनों न्यायालयों के न्यायाधीशों के कार्य काल में भी कम से कम संवैधानिक अन्तर है। संयुक्त राज्य अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश सदाचार पर्यन्त (good behaviour) अपने पद पर आसीन रहते हैं परन्तु स्विस संघीय न्यायालय के न्यायाधीश केवल ६ वर्ष के लिये निर्वाचित किये जाते हैं। यह अवधि पूरी करने पर उनका पुनर्निर्वाचन आवश्यक होता है। परन्तु बारम्बार पुनर्निर्वाचन की परिपाटी के कारण स्विस न्यायाधीशों का कार्यकाल भी व्यवहार में वस्तुतः सदाचार पर्यन्त बन गया है।

(५) अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय की भाँति, स्विस संघीय न्यायालय के पास अपने निर्णय लागू कराने के लिये अपने कोई प्राधिकारी नहीं होते। इस कार्य के लिये वह कैन्टनों तथा संघीय परिषद् पर आश्रित है। स्विस संघीय न्यायालय को अपने कार्यों की एक वार्षिक रिपोर्ट भी संघीय विधान सभा को प्रस्तुत करनी होती है। इस प्रकार यह न्यायालय विधान सभा के अधीक्षण में कार्य करता है परन्तु अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय पूर्णतः कांग्रेस से मुक्त है। इसका एक कारण यह भी है कि अमेरिकी संविधान का एक मूलभूत सिद्धान्त शक्ति 'प्रथक्करण' है जिसका स्विस संविधान में कोई स्थान नहीं है।

(६) दीवानी और फौजदारी मामलों में स्विस संघीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार अमेरिकी सर्वोच न्यायालय से अधिक विस्तृत एवम् व्यापक है। इसका कारण यह है कि स्विट्ज़रलैंड में दीवानी और फौजदारी विधियाँ बनाने का अधिकार स्वयं संघीय सरकार को है और इस अधिकार के अन्तर्गत इन्होंने व्यवहार संहिता (civil code) तथा दण्ड संहिता (criminal code) की रचना की है। परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में दीवानी तथा फौजदारी कानून बनाने का अधिकार राज्य-सरकारों के क्षेत्राधिकार में होने के कारण उनके अन्तर्गत उत्पन्न मामलों पर राज्यों के उच्चतम न्यायालयों का निर्णय ही अन्तिम होता है। संघीय न्यायालयों में इन निर्णयों के विरुद्ध अपील नहीं की जा सकती। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में दीवानी और फौजदारी मामलों में कैन्टनों के न्यायालयों को संघ द्वारा निर्मित व्यवहार तथा दण्ड संहिताओं के अनुसार ही निर्णय करना पड़ता है जिनके विरुद्ध संघीय न्यायालय में अपील की जा सकती है। इस कारण स्विस संघीय न्यायालय का दीवानी और फौजदारी क्षेत्राधिकार अमेरिकी संघीय न्यायालयों के क्षेत्राधिकार से अधिक विस्तृत है। इसके अतिरिक्त स्विस न्यायालय के क्षेत्राधिकार में संघीय विधान सभा द्वारा समय समय पर पारित विधियों से भी वृद्धि हुई है तथा संविधान के अनुसार कैन्टन भी दीवानी मामलों में कुछ प्रकार के मामले इसको हस्तान्तरित कर सकते हैं।

(७) १६२८ में स्विट्ज़रलैंड में एक संघीय प्रशासनीय न्यायालय का संस्थापन किया गया था जिसको वास्तव में संघीय न्यायालय का ही एक भाग माना जाता है। प्रशासनीय विधि के अन्तर्गत उत्पन्न होने वाले सभी मामलों पर यह प्रशासनीय न्यायालय निर्णय करता है। परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में कोई प्रशासनीय न्यायालय अथवा प्रशासनीय विधि प्रथक रूप से नहीं है।

(८) परन्तु अपने संवैधानिक अधिकारों के कारण अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय स्विस संघीय न्यायालय से कहीं अधिक शक्तिशाली तथा प्रतिष्ठावान है। अमेरिकी न्यायालय संविधान का संरक्षक है और किसी के द्वारा भी उस पर किये गये अतिक्रमण अथवा उसके उल्लंघन को रोक सकने की क्षमता सर्वोच्च न्यायालय को है क्योंकि कांग्रेस, सङ्घीय प्रशासन, राज्यों के विधान मण्डल, राज्यों के संविधान अथवा राज्यों के प्रशासन इनमें से यदि कोई भी ऐसा कानून अथवा अधिनियम पारित करता है जो संविधान के प्रतिकूल हो तो सर्वोच्च न्यायालय उसको अवैध घोषित कर उसे लागू करने से इन्कार कर सकता है और इस प्रकार उसको रद्द कर सकता है। इस प्रकार यह संविधान, नागरिकों के अधिकार, राज्यों के अधिकार सभी की रक्षा करता है। इसीलिये कुछ लेखक इसको 'संविधान का संतुलन चक्र' (balance wheel of the constitution) कहते हैं और कुछ अन्य इसको 'कांग्रेस के तीसरे सदन' की संज्ञा देते हैं। किसी कानून की वैधानिकता की परीक्षा करने में सर्वोच्च न्यायालय को संविधान की व्याख्या करनी पड़ती है। उदारवादी न्यायाधीशों, जैसे मार्शल, ने इस अधिकार का प्रयोग संविधान का विकास करने के लिये किया जिसका सबसे प्रमुख प्रमाण 'गर्भित शक्ति सिद्धान्त' का प्रतिपादन है जिसके द्वारा केन्द्रीय सरकार के अधिकारों में महत्वपूर्ण प्रसार किया गया। इसमें सन्देह नहीं कि संविधान की व्याख्या करने का अधिकार कभी कभी देश की सामाजिक और आर्थिक प्रगति में भी बाधक हुआ क्योंकि वैधानिकता की आड़ में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस के अनेकों ऐसे कानूनों तथा प्रशासन के अनेकों ऐसे कार्यों को रद्द कर दिया जो कि कांग्रेस और प्रशासन, देश की सामाजिक और आर्थिक परिस्थितियों का सामना करने के लिये आवश्यक समझते थे। ऐसे समयों में सर्वोच्च न्यायालय सम्पूर्ण देश के आकर्षण का बिन्दु बन गया परन्तु संविधान के विकास करने में सर्वोच्च न्यायालय का जो हाथ रहा है उसका सादृश्य अन्य किसी देश में नहीं मिलता।

स्विट्ज़रलैंड में संघीय-न्यायालय केवल कैन्टन के कानूनों के विरुद्ध संविधान तथा नागरिकों के अधिकारों की रक्षा कर सकता है, संघीय कानूनों

के विरुद्ध नहीं क्योंकि संघीय कानूनों की वैधानिकता की जांच करने का अधिकार इसे नहीं है। उनको लागू करने के लिये यह बाध्य है। अतः संघीय संविधान की व्याख्या करने का अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को न होकर स्वयं विधान सभा तथा जनता को है। यही कारण है कि स्विस संविधान के विकास में न्यायालयों के निर्णयों का अधिक हाथ नहीं रहा। इस कार्य के लिये वहाँ संवैधानिक संशोधनों का ही आश्रय लिया गया। संयुक्त राज्य अमेरिका में इसके विपरीत संविधान की व्याख्या द्वारा उसका विकास करने के कारण सर्वोच्च न्यायालय को एक अटूट (continuous) संवैधानिक सभा (Constitutional Convention) माना जाता है। समय समय पर स्विस संघीय न्यायालय को संघीय कानूनों की वैधानिकता की जाँच करने का अधिकार दिये जाने की चर्चा सुनी जाती है। १९३९ में इस प्रश्न पर 'जनमत-संग्रह' (Referendum) भी किया गया परन्तु लोक निर्णय इसके विरुद्ध था। संघीय न्यायालय को यह अधिकार न दिये जाने के कई कारण है :—

प्रथम, संघीय कानूनों की न्यायिक समीक्षा (Judicial review) करने का अधिकार संघीय न्यायालय को प्रदान करना 'जन-संप्रभुता' पर आक्रमण होगा क्योंकि संघीय सभा द्वारा पारित प्रत्येक कानून को जनता की स्पष्ट (express) अथवा गर्भित (implied) स्वीकृति प्राप्त होती है। संघीय विधानसभा जितने भी कानून पारित करती है उन पर ९० दिन के अन्दर 'जनमत-संग्रह' किये जाने की मांग ३०,००० नागरिक कर सकते हैं। यदि इस मतसंग्रह में कानून के पक्ष में बहुमत न हो तो वह रद्द हो जाता है। यदि किसी कानून पर जनमत संग्रह की मांग नहीं की जाती तो इसका यह अर्थ लगाया जाता है कि जनता ने वह कानून बिना मतसंग्रह की मांग किये ही स्वीकार कर लिया है। अतः संघीय न्यायालय का किसी कानून की समीक्षा करने का अर्थ होगा लोक निर्णय की समीक्षा करना जो कि स्विस प्रजातन्त्र सहन नहीं कर सकता।

द्वितीय, संघीय न्यायालय के न्यायाधीश केवल ६ वर्ष के लिये संघीय विधान सभा द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। पुनर्निर्वाचन के इच्छुक न्यायाधीश विधान सभा के कानूनों की समीक्षा, निर्भय एवम् निःस्वार्थ होकर निष्पक्षता से नहीं कर सकेंगे क्योंकि अपने पुनः निर्वाचन के लिये वह स्वयं उस सभा पर आश्रित हैं जिसके कार्यों की समीक्षा करने का कार्य उन्हें करना पड़ेगा।

तृतीय, 'न्यायिक समीक्षा' सैद्धान्तिक तथा व्यवहारिक दृष्टि से दोषरहित नहीं है। स्वयं संयुक्त राज्य अमेरिका में इसकी कटु आलोचना की जाती है। किसी कानून को संविधान के विरुद्ध होने के कारण अवैध घोषित करने में न्याया-

धीश एकमत नहीं हो पाते अतः न्यायालय के निर्णय के उपरान्त भी यह सन्देह-जनक रह जाता है कि इस प्रकार अवैध किया गया कानून वास्तव में असंवैधानिक था या नहीं। यह व्यवस्था प्रजातन्त्र के विरुद्ध कही जाती है क्योंकि जनतंत्र में केवल जनता अथवा उनके प्रतिनिधियों को यह निर्णय करने का अधिकार होना चाहिये कि उन पर कौन से कानून लागू होंगे। एक न्यायालय को इसमें हस्तक्षेप करने का अधिकार देना जनता अथवा उसके प्रतिनिधियों की अवहेलना करना है जो कि जनतंत्र के लिये असहनीय है। इसके अतिरिक्त यह भी आरोप लगाया जाता है कि अधिकतर कानूनों की वैधानिकता निष्पक्ष रूप से निश्चित नहीं की जा सकती। यह स्वभाविक है कि न्यायाधीश इस प्रकार के निर्णय करने में अपने सामाजिक, आर्थिक एवम् राजनैतिक विचारों से प्रभावित हों। अपने सिद्धांतों को जो कि स्वयं उनकी पारिवारिक पृष्ठभूमि, सामाजिक वातावरण, आर्थिक दशा, एवम् प्रशिक्षण की उपज होते हैं वह पूर्णतया निष्पक्ष होते हुये भी अपने निर्णयों से अलग नहीं रख सकते। उनकी विचारधारा तथा तर्क शक्ति ही उनके सिद्धान्तों से निर्मित होती है। अतः उनके निर्णय उनकी विचारधारा से प्रभावित होते हैं। समय समय पर यह विचारधारा प्रचलित जन-विचारधारा के प्रतिकूल हो सकती है अतः किसी प्रश्न के परीक्षण करने में दोनों के मापदण्ड में विरोध हो सकता है। ऐसे समय में न्यायिक समीक्षा सामाजिक एवम् आर्थिक प्रगति में बाधक बन जाती है। (इन सब कठिनाइयों एवम् जटिलताओं के कारण संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय को कटु आलोचनाओं एवम् घातक प्रहारों का सामना करना पड़ा है और बड़ी कठिनाई से यह अपने अधिकार एवम् प्रतिष्ठा को बनाये रखने में समर्थ हो सकी है। स्विस संघीय न्यायालय तो अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय से कहीं अधिक अशक्त है। उसको 'न्यायिक समीक्षा' जैसा गुरुतम एवम् जटिल कार्य सौंपना राजनैतिक चतुराई (political wisdom) न होगा)

Council of States

अध्याय ६

कैन्टन व कम्यून

स्विस राज्यसंघ की इकाइयों (units) को कैन्टन कहते हैं जिनकी संख्या २२ है। इनमें से ३ कैन्टन—अन्टर वाल्डेन, अपैन्ज़ल तथा बाज़ेल—२ भागों में विभक्त होने के कारण ६ अर्द्ध कैन्टनों (Half-cantons)—ऑबवाल्डेन, निडवाल्डेन, अपैन्ज़ल इनर रोड्स, अपैन्ज़ल आउटर रोड्स, बाजेल नगर तथा बाज़ेल गांव—का रूप धारण किये हुये हैं। इस प्रकार राज्यसंघ में कुल मिला कर २५ इकाइयाँ हो जाती हैं। संवैधानिक दृष्टिकोण से कैन्टनों तथा अर्द्ध-कैन्टनों में दो अन्तर हैं :—

(१) राज्य परिषद में प्रत्येक कैन्टन को दो परन्तु प्रत्येक अर्द्ध कैन्टन को केवल एक प्रतिनिधि चुनकर भेजने का अधिकार होता है।

(२) संवैधानिक संशोधन प्रस्ताव पर जनमत संग्रह में प्रत्येक कैन्टन का एक मत माना जाता है परन्तु प्रत्येक अर्द्ध-कैन्टन का केवल आधा।

आकार प्रकार, जनसंख्या, आर्थिक साधन, ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, भाषा, धर्म, जाति इत्यादि अनेकों बातों में इन विभिन्न कैन्टनों में परस्पर महान अन्तर हैं। बाज़ेल नगर का क्षेत्रफल केवल १४ वर्ग मील है जबकि बर्न का २६५८ वर्ग मील है और ग्रिसोन्स का २७४६। अपैन्ज़ल इन्टीरियर की जनसंख्या (१९५० में) केवल १३४२७ है जबकि बर्न की ८०१९४३। कानूनी दृष्टिकोण से सब कैन्टन तथा अर्द्ध-कैन्टन समान हैं। उनको वह सब अवशिष्ट (residuary) अधिकार प्राप्त हैं जो संघीय संविधान द्वारा संघ सरकार को प्रदान नहीं किये गये हैं। प्रत्येक कैन्टन अथवा अर्द्ध कैन्टन को अपना संविधान निर्मित करने तथा उसमें संशोधन परिवर्द्धन करने का अधिकार है। केवल आवश्यकता इस बात की है कि

(१) संविधान में कोई व्यवस्था ऐसी न हो जो कि संघीय संविधान के प्रतिकूल हो।

(२) संविधान के अन्तर्गत एक गणतंत्रात्मक (republican) सरकार की व्यवस्था की गई हो चाहे जनतंत्रीय (democratic) अथवा प्रतिनिधिमूलक।

(३) संविधान जनता द्वारा स्वीकृत किया गया हो तथा जनता द्वारा मांग किये जाने पर उसमें संशोधन की व्यवस्था हो।

किसी कैन्टन का संविधान उपरोक्त मापदण्ड के अनुकूल है या नहीं इसका निर्णय स्वयं संघीय सरकार करती है। अनुकूल होने पर ही उसे संघीय सरकार की 'गारन्टी' प्राप्त होती है जिसके बिना कोई संविधान लागू नहीं किया जा सकता।

प्रत्यक्ष प्रजातंत्रीय कैन्टन

स्विट्ज़रलैंड की यह विशेषता है कि वहाँ आज भी एक कैन्टन (ग्लेरस) तथा ४ अर्द्ध-कैन्टनों (अपैन्ज़ल इनर रोड्स, अपैन्ज़ल आउटर रोड्स, निडवाल्डेन, ऑबवाल्डेन) में शासन प्रणाली शुद्ध अथवा प्रत्यक्ष प्रजातंत्र (pure or direct democracy) है अर्थात वहाँ पर कैन्टनों की मतप्राप्त जनता स्वयं—प्रतिनिधियों के द्वारा नहीं—कैन्टन का शासन करती है। इस कार्य के लिये साधारणतया वर्ष में एक बार कैन्टन की सम्पूर्ण मतप्राप्त जनता—अर्थात सब पुरुष नागरिक जिनकी आयु बीस वर्ष हो गई हो—कैन्टन के किसी मुख्य नगर अथवा राजधानी में किसी खुले मैदान मे आकर मिलती है। इस जनसभा को लैंड्सजीमाइंड (landsgemeinden) कहते हैं। साधारणतया यह बैठक रविवार को होती है—अप्रैल या मई में। आवश्यकता पड़ने पर किसी भी समय इसका अधिवेशन किया जा सकता है।

यह लैंड्सजीमाइंड कैन्टन का प्रशासन करने के लिये एक कार्यकारिणी परिषद (executive council) का चुनाव करती है जिसकी सदस्य संख्या भिन्न कैन्टनों में भिन्न है—कुछ में ७ कुछ में ११ तक। इन सदस्यों में से एक को प्रतिवर्ष अध्यक्ष चुना जाता है जो कि कैन्टन का भी प्रमुख होता है। उसको जन-नायक (landamman) कहते हैं। जन-सभा के अन्य प्रमुख अधिकार और कार्य निम्नलिखित हैं :—

(१) कैन्टन के संविधान में संशोधन करना, आंशिक अथवा पूर्ण।
(२) कानून बनाना।
(३) कर लगाना। आय-व्यय के खाते (accounts) तथा लेखे (budget) का अनुमोदन करना तथा उसे स्वीकृति प्रदान करना।
(४) कैन्टन के न्यायाधीशों तथा कैन्टन के संघीय राज्य परिषद में प्रतिनिधियों का निर्वाचन करना।
(५) नये पदों का निर्माण करना तथा उनके वेतन निश्चित करना।
(६) ऋण (debt issues), मताधिकार (franchise grants) सार्वजनिक सम्पत्ति का अनुदान, नागरीकरण (naturalization) इत्यादि समस्याओं पर निर्णय करना।

जनसभा के निर्णय कार्यकारिणी परिषद द्वारा कार्यान्वित किये जाते हैं।

कैन्टन का शासन संचालन यह परिषद ही करती है। परन्तु विधिनिर्माण कार्य में भी जनसभा की सहायता करने तथा उसे परामर्श देने के लिये एक परामर्शदात्री परिषद (advisory council) होती है जिसका निर्वाचन कैन्टन के प्रदेश (districts) अथवा कम्यून (communes) करते हैं। कार्यकारिणी परिषद के सदस्य भी इसमें होते हैं। इस परामर्शदात्री परिषद का मुख्य कार्य जनसभा के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करना होता है। यदि कोई साधारण नागरिक कोई विधेयक प्रस्तुत करना चाहता है तो उस पर भी सर्वप्रथम यह परिषद विचार करती है तदोपरान्त इसके मत सहित वह जनसभा को प्रस्तुत किया जाता है। इसके अतिरिक्त परामर्शदात्री परिषद को कुछ प्रशासनीय अधिकार भी प्राप्त हैं जिनमें अध्यादेश (ordinances) जारी करने का अधिकार महत्वपूर्ण है।

जनसभा के अधिवेशन बड़े उत्साह एवम् उल्लास के समारोह होते हैं। ब्राइस के शब्दों में "यह प्रजातंत्र का प्राचीनतम, सरलतम और शुद्धतम रूप है"। परन्तु बढ़ती हुई जन संख्या तथा शासन-समस्याओं की उत्तरोत्तर बढ़ती हुई जटिलताओं के कारण इन जनसभाओं का भविष्य सन्देहजनक है। इनमें वाद विवाद सम्भव नहीं हो सकता। निरन्तर इनका महत्व केवल ऐतिहासिक तथा समारोहात्मक होता जा रहा है।

प्रतिनिधिमूलक प्रजातंत्रीय कैन्टन

उपरोक्त लैंडसजीमाइंड वाले कैन्टनों को छोड़कर शेष १८ कैन्टनों तथा २ अर्द्ध कैन्टनों में शासन प्रणाली प्रतिनिधिमूलक प्रजातंत्र (representative democracy) है अर्थात इनमें जनता अपना स्थान एक प्रतिनिधि सभा को अर्पित कर देती है जिसे कुछ कैन्टनों में महा-परिषद (grand council) तथा कुछ में कैन्टन-परिषद (cantonal council) कहा जाता है। इसका निर्वाचन स्वयं जनता करती है। अधिकतर कैन्टनों में यह निर्वाचन ३ या ४ वर्ष के लिये किया जाता है। परन्तु निडवाल्डेन में कैन्टन परिषद का कार्यकाल ६ वर्ष है और फ्री बर्ग में ५ वर्ष जबकि ग्रिसोंस में यह केवल २ वर्ष है। सभी कैन्टनों में यह विधान सभा एक-सदनात्मक (unicameral) है। इसकी सदस्य संख्या में भी परस्पर कैन्टनों में भिन्नता है। ऑरगाव तथा वॉड में यह २०० से भी ऊपर है जबकि उरी में केवल ५० के लगभग है। इनका संगठन जनसंख्या के आधार पर किया जाता है तथा अधिकतर कैन्टनों में निर्वाचन पद्धति आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली है।

कुछ कैन्टनों में मतदाताओं की एक निश्चित संख्या द्वारा माँग किये जाने पर कैन्टन-परिषद के विघटन किये जाने की व्यवस्था है परन्तु इसका प्रयोग अब दीर्घकाल से नहीं किया गया है। इसकी आवश्यकता ही नहीं पड़ती क्योंकि फ्री

वर्ग के अतिरिक्त प्रत्येक कैन्टन में साधारण कानूनों पर भी अनिवार्य अथवा वैकल्पिक लोक निर्णय की व्यवस्था है।

कैन्टन परिषदों के कार्यों में कानून बनाना, कर लगाना, वार्षिक बजट स्वीकृत करना, जनता द्वारा मांग किये जाने पर या स्वेच्छा से संविधान में संशोधन करना तथा सरकार का अधीक्षण एवम् निरीक्षण करना मुख्य हैं। कुछ कैन्टनों में यह न्यायाधीशों का निर्वाचन भी करती हैं।

राज्यसंघ की भाँति प्रत्येक कैन्टन में भी कार्यकारिणी शक्ति किसी एक व्यक्ति में निहित न की जा कर एक परिषद् अथवा समिति में निहित की गई है।

कार्यपालिका

कुछ कैन्टनों में इस कार्यकारिणी परिषद को प्रशासनीय-परिषद (Administrative council), कुछ में लघु-परिषद (Small council) तथा अन्य कुछ में राज्य-परिषद (council of state) कहा जाता है। यह उल्लेखनीय है कि कैन्टनों में प्रशासनीय परिषद भी स्वयं जनता द्वारा निर्वाचित की जाती है। इसका कार्यकाल कैन्टन की विधान सभा के कार्यकाल के समान होता है। इसकी सदस्य संख्या भिन्न कैन्टनों में भिन्न है—कुछ में ७ और कुछ में ११ तक। प्रशासनीय परिषद के सदस्यों को बारम्बार निर्वाचित कर लिये जाने की परिपाटी कैन्टनों में भी लोकप्रिय बन गई है।

प्रशासनीय परिषद के सदस्यों का वेतन बहुत कम है अतः कुछ कैन्टनों में अपने मुख्य कार्य के अतिरिक्त वह कोई अन्य व्यवसाय अथवा धंधा भी कर सकते हैं। उल्लेखनीय बात तो यह है कि प्रशासनीय परिषद के सदस्य (टिचिनों को छोड़कर) अपने कैन्टन की विधान सभा अथवा संघीय सभा (Federal Assembly) के भी सदस्य बन सकते हैं। प्रशासनीय परिषद के सदस्यों में से एक सभापति और एक उपसभापति निर्वाचित किया जाता है। इन दोनों का निर्वाचन केवल एक वर्ष के लिये किया जाता है और कोई लगातार दो वर्षों तक किसी एक पद के लिये निर्वाचित नहीं किया जा सकता है। परम्परा यह बन गई है कि एक वर्ष का उपसभापति दूसरे वर्ष सभापति बना दिया जाता है। सभापति का कैन्टन में वही स्थान होता है जो संघ में राष्ट्रपति का।

प्रशासनीय परिषद का प्रत्येक सदस्य कैन्टन के शासन के एक विभाग का अधीक्षण एवम् संचालन करता है। कैन्टन के शासन के लिये सम्पूर्ण परिषद संयुक्त रूप से उत्तरदायी होती है। अतः कैन्टन में शान्ति एवम् व्यवस्था स्थापित करना, कैन्टन की विधान सभा द्वारा पारित कानूनों एवम् प्रस्तावों को लागू करना, विधान सभा की स्वीकृतिार्थ विधेयक प्रस्तुत करना इत्यादि प्रशासनीय परिषद के मुख्य कार्य हैं। शासन संचालन के लिये यह कैन्टन की विधान सभा

के प्रति उत्तरदायी है जहाँ कि सदस्य इसके कार्यों की आलोचना कर सकते हैं, इसके सदस्यों से प्रश्न पूछ सकते हैं, इसको किसी विषय पर रिपोर्ट प्रस्तुत करने अथवा विधेयक तय्यार करने के लिये आदेश दे सकते हैं। प्रशासनीय परिषद स्वयं अपने कार्यों की एक वार्षिक रिपोर्ट विधान सभा के समक्ष प्रस्तुत करती है। परन्तु विधान सभा द्वारा अपनी आलोचना किये जाने अथवा अपनी नीति एवम् विधेयकों के अस्वीकृत हो जाने पर प्रशासनीय परिषद् पदत्याग नहीं करती। उसे अपनी नीति अथवा कार्यों में विधान सभा की इच्छानुकूल परिवर्तन करना होता है। परन्तु व्यवहार में अपने ज्ञान, अनुभव, कार्य-कुशलता, राजनैतिक प्रभाव इत्यादि के कारण प्रशासनीय परिषद् के सदस्य विधान सभा का नेतृत्व एवम् पथ प्रदर्शन करने में सफल होते हैं

न्यायपालिका

प्रत्येक कैन्टन में न्याय-प्रशासन के लिए एक उच्च-न्यायालय (Superior cantonal court) होता है जिसमें ७ से १३ तक न्यायाधीश होते हैं। अधिकांश कैन्टनों में इनका निर्वाचन विधान सभाओं द्वारा होता है। कैन्टनके उच्च न्यायालय को दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के मुकदमे सुनने तथा उन पर निर्णय करने का अधिकार होता है। परन्तु विधान सभा द्वारा पारित किसी कानून की वैधानिकता की जाँच करने का अधिकार इसे नहीं है।

कैन्टन न्यायालयों से निम्न श्रेणी प्रादेशिक न्यायालयों (district courts) की है। उनके न्यायाधीशों की संख्या भिन्न कैन्टनों में भिन्न है। इनका निर्वाचन स्वयं जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से कुछ निश्चित काल के लिये किया जाता है।

सब से निम्न कोटि शान्ति-न्यायाधीशों के न्यायालयों (justice of peace) की है। प्रत्येक कम्यून में एक शान्ति-न्यायाधीश का न्यायालय होता है। मामले पर वैधानिक दृष्टि से विचार करने से पूर्व वह दोनों पक्षों में समझौता कराने का प्रयास करता है और इस प्रकार अनेकों मामलों पर न्यायिक-निर्णय की आवश्यकता ही नहीं पड़ती। यह प्रयास निष्फल होने पर ही मामले की वैधानिक जाँच (trial) की जाती है और उस पर वह निर्णय करता है। शान्ति-न्यायाधीश केवल दीवानी मामलों पर ही सुनवाई कर सकते हैं। फौजदारी मामले उनके क्षेत्राधिकार से बाहर हैं।

स्विट्ज़रलैंड में फौजदारी मामलों पर निर्णय करने के लिये प्रथक न्यायालय संगठित किये गये हैं। प्रादेशिक तथा कैन्टन के उच्च न्यायालयों में जब किसी फौजदारी मामले में पुनरावेदन (appeal) किया जाता है तो उस पर निर्णय

करने के लिये इन न्यायालयों का एक विभाग (division) विचार करता है। यह विभाग ही कैन्टनों तथा प्रदेशों का फौजदारी न्यायालय (criminal chamber) होता है। छोटे छोटे मामलों पर निर्णय करने के लिये पुलिस-मजिस्ट्रेट (police magistrate) के न्यायालय होते हैं। फौजदारी मामलों पर निर्णय करने में जूरी की सहायता ली जाती है। जूरी में ६, ८ तथा १२ तक सदस्य हो सकते हैं। इनका निर्वाचन स्वयं जनता द्वारा किया जाता है।

दीवानी मामलों में कौन सा मुकदमा किस न्यायालय के समक्ष प्रारम्भिक रूप (original) में प्रस्तुत किया जा सकता है यह इस बात पर निर्भर करता है कि विवादग्रस्त मामले की राशि (amount) क्या है। परन्तु प्रत्येक मामले में कम से कम एक बार अपील करने का अवसर अवश्य दिया जाता है।

कुछ कैन्टनों में, विशेषकर औद्योगिक प्रदेशों (districts) में, कुछ औद्योगिक (industrial) तथा वाणिज्य (commercial) न्यायालय भी संस्थापित किये गये हैं। वाणिज्य-न्यायालयों में १ या दो न्यायाधीश तथा २ से लेकर ५ तक अनुभवी तथा निपुण व्यापारी वाणिज्य संबंधी मामलों पर निर्णय करते हैं। इसी प्रकार औद्योगिक न्यायालयों में श्रमिकों तथा मालिकों के प्रतिनिधि मिलकर औद्योगिक क्षेत्र में न्याय-कार्य करते हैं। परन्तु इन दोनों प्रकार के विशिष्ट न्यायालयों को केवल एक निश्चित धनराशि के मुकदमों पर ही निर्णय करने का अधिकार होता है। इनके निर्णयों के विरुद्ध साधारण न्यायालयों में अपील की जा सकती है।

प्रदेश व कम्यून

बड़े बड़े कैन्टनों में शासन की सुविधा के लिये कैन्टन को कुछ प्रदेशों (districts) में बाँट दिया जाता है और प्रत्येक प्रदेश को कम्यूनों में। परन्तु छोटे छोटे कैन्टनों में प्रदेश नहीं होते वहाँ कैन्टन सीधे कम्यूनों में बंटा होता है जो कि स्विट्ज़रलैंड में स्थानीय स्वशासन की इकाइयाँ हैं। १९२१ में लिखित ब्रुक्स की पुस्तक से पता चलता है कि ज्यूरिक कैन्टन ११ प्रदेशों तथा १८९ कम्यूनों में बंटा हुआ है, बर्न ३० प्रदेशों और ५०७ कम्यूनों में। प्रदेशों का शासन एक कैन्टन की सरकार के प्रतिनिधि की अधीक्षणता में होता है। परन्तु स्वशासन के दृष्टिकोण से कम्यून ही महत्वपूर्ण हैं। इनकी संख्या ३००० से भी अधिक है। ब्राइस के कथन से पता चलता है कि अठारहवीं शताब्दी के अन्त तक स्विट्ज़रलैंड के कुछ भागों में तो कम्यून वस्तुतः संप्रभुता-सम्पन्न छोटे छोटे स्वतंत्र राज्य थे। अब भी स्वशासन की वह प्रारम्भिक इकाइयाँ हैं। उनके महत्व का अनुमान इसी से

लगाया जा सकता है कि राष्ट्रीय नागरिकता प्राप्त करने के लिये किसी एक कम्यून की नागरिकता प्राप्त करना आवश्यक होता है क्योंकि कम्यून की नागरिकता प्राप्त करने पर ही कैन्टन की नागरिकता प्राप्त हो सकती है जो कि राष्ट्रीय नागरिकता प्राप्त करने के लिये आवश्यक है।

आकार और जनसंख्या की दृष्टि से इन कम्यूनों में परस्पर महान अन्तर हैं। कुछ कम्यून ऐसे हैं जिनकी जन संख्या १०० से भी कम है और कुछ ऐसे—जैसे ज्यूरिक, बाजेल, बर्न, जिनेवा इत्यादि—जिनकी जनसंख्या १००,००० से भी ऊपर है। ह्यूबर ने अनुमान लगाया है कि देश की लगभग ३०% जन संख्या कुल ३१ कम्यूनों में निवास करती है। अतः अधिकांश कम्यून छोटे छोटे हैं तथा ग्रामीण हैं।

इन कम्यूनों की शासन व्यवस्था में परस्पर अनेकों भिन्नतायें हैं, परन्तु कुछ सामान्यतायें भी हैं। अधिकांश छोटे कम्यूनों में शासन का मुख्य अंग 'नगर सभा' (town meeting) होती है जिसमें कम्यून में रहनेवाले सब नागरिक भाग ले सकते हैं। कुछ कैन्टनों में इन कम्यून-सभाओं में भाग लेने के लिये कुछ 'कर देने' की अथवा 'निवास-काल' की योग्यतायें (tax paying or residential qualifications) निर्धारित की गयीं हैं। इन 'नगर-सभाओं' को एक विधान सभा के सभी अधिकार प्राप्त होते हैं—जैसे कम्यून संबंधी विषयों पर विचार विमर्श करना, कानून बनाना, अध्यादेश जारी करना, कर लगाना, व्यय स्वीकृत करना, तथा कम्यून के अधिकारियों का निर्वाचन करना। परन्तु बड़े विशाल कम्यूनों में जहाँ इस प्रकार की 'नगर सभा' का आयोजन सम्भव नहीं हो सकता वहाँ नागरिकों द्वारा एक प्रतिनिधि सभा का निर्वाचन किया जाता है जिसे नगर-महापरिषद (greater city council) कहते हैं। इन नगरों में जनमत संग्रह (referendum) की व्यवस्था की गई है ताकि नगर परिषद द्वारा पारित किसी कानून पर जनता को अपना मत प्रकट करने का अवसर प्राप्त हो सके।

कम्यून का शासन संचालन एक कम्यून-परिषद (communal council) द्वारा किया जाता है जिसमें ५ से ९ तक सदस्य होते हैं। इनका निर्वाचन 'नगर-सभा' अथवा जनता द्वारा किया जाता है। इस परिषद का एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष होता है। कम्यून परिषद का यह अध्यक्ष कम्यून का प्रमुख प्रशासक होता है यद्यपि उसके अधिकार अपने साथियों के ही समान होते हैं। नगरों में उसे नगर-पति (city president) कहते हैं। बड़े बड़े नगरों में यह नगर की प्रशासनीय परिषद अपना कार्य अनेकों विभागों में बाँट देती है—जैसे शिक्षा,

पुलिस, निर्माण विभाग, वित्तीय विभाग इत्यादि। प्रत्येक विभाग एक सदस्य की आधीनता में रख दिया जाता है।

कम्यून के कुछ अन्य अधिकारी भी नगर सभा द्वारा निर्वाचित अथवा कम्यून परिषद् द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। इनमें कम्यून-क्लर्क, कोषाध्यक्ष, शान्ति-न्यायाधीश इत्यादि के पद प्रमुख हैं।

स्विट्ज़रलैंड में कम्यूनों के क्षेत्राधिकार में सार्वजनिक हित के अनेकों विषय हैं—जैसे शिक्षा, स्वास्थ, सफाई, गिरजाघर, पुलिस, निर्धनों की सहायता, अग्नि से रक्षा, निर्माण कार्य, अन्त-क्रिया आदि। वहाँ कम्यून वह सब कार्य करते हैं जो अन्य देशों में जैसे भारत, इंगलैंड अथवा अमेरिका में नगर एवम् गाँव की स्थानीय संस्थायें करती हैं। उनके द्वारा किये जाने वाले सार्वजनिक कार्य इतने व्यापक एवम् विस्तृत हैं कि स्विट्ज़रलैंड में म्युनिसिपल-समाजवाद (municipal socialism) राष्ट्रीय राजनैतिक जीवन का एक आधारभूत तथ्य बन गया है। स्विस कम्यूनों के संगठन का एक विशेष गुण यह है कि अपने क्षेत्राधिकार में वह स्वाधीन हैं। इसमें वह कैन्टनों के नियंत्रण के आधीन नहीं हैं। कैन्टन द्वारा अपने अधिकारों पर आक्रमण किये जाने पर वह संघीय सर्वोच्च न्यायालय की शरण ले सकते हैं।

ब्राइस का मत था कि स्विट्ज़रलैंड में जनतंत्रीय संस्थाओं की सफलता का एक मुख्य कारण स्वशासन की संस्थाओं—कम्यूनों—का कुशल संगठन एवम् संचालन था। यह प्रशासन की आधारभूत इकाइयों के रूप में ही महत्वपूर्ण नहीं है वरन् नागरिकों को सार्वजनिक जीवन में प्रशिक्षित करने के यह प्रारम्भिक शिक्षालय भी हैं। "अपने संगठन की सरलता एवम् सार्वजनिकता में, अपने आय साधनों की प्राप्ति तथा अपने कार्यों को कुशलता से सम्पन्न करने में यह विश्व की सर्वश्रेष्ठ-शासित (best governed) म्युनिसिपलटियों की बराबरी कर सकते हैं" (ब्रुक्स)।

अध्याय ७

राजनैतिक दल

वर्तमान काल में लगभग प्रत्येक जनतंत्रात्मक देश में राजनैतिक दल (political parties) शासन के संचालक-चक्र (steering wheel) बन गये हैं परन्तु यह आश्चर्यपूर्ण है कि स्विट्ज़रलैंड में, जहाँ कि जनतंत्रीय संस्थायें प्राचीनतम हैं तथा जहाँ जनतंत्रीय सिद्धान्तों का अधिकतम विकास किया गया है, दलों का राजनैतिक जीवन में अधिक महत्व नहीं है। अमेरिका तथा युरोपीय देशों की विषम तथा कटु दलगत बन्दी का यहाँ प्रायः अभाव है। लार्ड ब्राइस के कथन से पता चलता है कि स्विट्ज़रलैंड में सार्वजनिक निर्वाचन, जनमत संग्रह, विधानमण्डल, कार्यपालिका इत्यादि राजनैतिक संस्थायें दलगत बन्दी (party politics) से प्रायः मुक्त रहती हैं। इसका यह अभिप्रायः कदापि नहीं है कि स्विट्ज़रलैंड में राजनैतिक दल नहीं हैं। वास्तव में वहाँ पर अनेकों राजनैतिक दल हैं जिनमें से कुछ प्रमुख तथा राजनैतिक जीवन में प्रधान हैं जैसे रैडिकल पार्टी, सामाजिक प्रजातंत्रवादी दल, अनुदार कैथोलिक दल (Catholic Conservative Party) तथा कृषक दल (Agrarians, Farmers, Workers and Middle class)। इनके अतिरिक्त कुछ छोटे-छोटे दल भी हैं जैसे स्वतंत्र दल (Independents party), उदारवादी प्रजातंत्रात्मक दल (Liberal democratic party), श्रमिक दल (Labour party), प्रजातंत्रवादी दल (Democratic party) इत्यादि। परन्तु वहाँ पर विभिन्न दल सहयोग, सम्पर्क, सह अस्तित्व तथा समझौते की भावना से कार्य करते हैं, विषमता, विरोध तथा वैमनस्य की भावना से नहीं। इस कारण कुछ लेखक स्विस शासन व्यवस्था को बहुदलीय (multi-party) की अपेक्षा निर्दलीय (non-partisan) कहना अधिक पसन्द करते हैं।

यह भी कम आश्चर्य की बात नहीं कि स्विट्ज़रलैंड जैसे देश में जहाँ भाषा, जाति तथा धर्म की इतनी अनेकतायें हैं राजनैतिक दलों का संगठन (केवल अनुदार कैथोलिक दल को छोड़कर जिसका संगठन धर्म के आधार पर हुआ था) इनमें से किसी भी आधार पर न हो कर सामाजिक, आर्थिक तथा राजनैतिक सिद्धान्तों के आधार पर हुआ है और इस प्रकार राजनैतिक दल राष्ट्रीय एकीकरण (national unification) में सहायक सिद्ध हुये हैं। परन्तु उनके

शिथिल संगठन के कारण यह सहायता अधिक न हो सकी। केवल सामाजिक प्रजातंत्रवादी दल को छोड़कर अन्य दोनों के संगठन बड़े ढीले हैं। विशेषकर यह उल्लेखनीय है कि संघीय तथा कैन्टनों के दलों में कोई संगठनात्मक सम्पर्क अथवा संबंध नहीं है। विचारों अथवा सिद्धान्तों में समानता होते हुये भी उनके संगठन तथा नाम भिन्न हैं। संघीय संगठन का कैन्टनों के संगठन पर प्रभुत्व (hold) नहीं होता। कुछ संघीय दल तो विभिन्न कैन्टनों के दलों के समुदाय मात्र हैं। स्विस राजनैतिक दलों के संगठन में वह केन्द्रीकरण, सुदृढ़ता, अथवा एकता नहीं मिलती जो प्रायः इंगलैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका, सोवियत संघ या भारत में भी देखी जा सकती है।

राजनैतिक दलों का इतिहास

संविधान के निर्मित होने से पूर्व ही वास्तव में स्विस राजनीति में विभाजन उत्पन्न हो गये थे। कुछ कैन्टन कैथोलिक धर्म के गढ़ थे तथा संघीय डाइट (Diet) से प्रथक होकर अपना अलग संघ (sonderbund) बनाना चाहते थे। यह कैन्टन अनुदार (conservative) थे तथा सब सुधारों के विरोधी थे। इसके विपरीत अन्य कैन्टन थे जो कि प्रोटेस्टैन्ट तथा उदारवादी थे और केन्द्रीय सरकार को सशक्त बनाना चाहते थे। १८४८ से पूर्व संघीय डाइट पर इन उदारवादी कैन्टनों का ही प्रभुत्व था। १८४७ में यह विरोध हिंसात्मक रूप धारण कर गया परन्तु १९ दिन के गृह युद्ध के उपरान्त संघीय सेना कैथोलिक कैन्टनों का दमन करने में सफल हुयी। इस प्रकार स्विस राजनीति में उदारवादी दल (Liberal Democratic Party) प्रधान हो गया। १८४८ का संविधान इसी दल की देन था। यह शासन शक्ति के केन्द्रीकरण किये जाने के पक्ष में था। परन्तु शीघ्र ही उदारवादी दल की शक्ति का ह्रास होने लगा। १८९० में इसके केवल २२ प्रतिनिधि राष्ट्रीय परिषद में रह गये जबकि १८७८ में ३१ थे। निरन्तर इसकी संख्या गिरती ही गयी—१९१९ में ९, १९३५ में ७, तथा १९५१ में केवल ५। संघीय परिषद में १८९१ में इस दल को केवल एक स्थान प्राप्त रह गया और अब एक भी नहीं। यह दल इस समय समाजवाद तथा प्रत्यक्ष संघीय करों का विरोधी तथा उदारवाद एवम् राज्याधिकारों का समर्थक है। अधिकतर धनी प्रोटैस्टेन्ट इसके सदस्य हैं और इसकी जो भी शक्ति बची है वह जिनेवा, लोज़ान, न्यूचेटल तथा बाज़ेल नगर में पाई जाती है।

संविधान के लागू होते ही उदारदल (Liberal Party) लुप्त होने लगा और राजनीतिक क्षेत्र में इस दल का वाम पक्ष (left wing) जो कि १८३२

में ही उदार दल से प्रथक हो गया था और अपने को रेडिकल जनतंत्रवादी Radical Democrats) कहता था प्रधान हो गया। १९१८ तक रेडिकल जनतंत्रवादी दल का ही प्रभुत्व स्विस राजनीति पर रहा। यह केन्द्रवादी (centralist) दल था तथा आर्थिक क्षेत्र में सरकार के सीमित हस्तक्षेप करने, प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों—जनमत संग्रह तथा उपक्रम—के व्यापक प्रयोग तथा अप्रत्यक्ष निर्वाचनों के स्थान पर प्रत्यक्ष निर्वाचनों की व्यवस्था किये जाने के पक्ष में था। यह व्यक्ति तथा राज्य पर चर्च एवम् धर्माधिकारियों के प्रभाव का विरोधी तथा एक धर्मनिरपेक्ष राज्य की स्थापना करने के पक्ष में है। आर्थिक क्षेत्र में राजकीय हस्तक्षेप के साथ-साथ यह दल व्यक्तिवादी उदारवाद का भी समर्थन करता है और अब सामाजिक जनतांत्रिक तथा श्रमिक दलों के सामने इसका अतिवाद (radicalism) फीका पड़ गया है। इन दलों के उद्भव तथा इनकी उन्नति से इसकी राजनैतिक प्रभुता को भी धक्का पहुँचा। १९१७ में संघीय परिषद के ७ सदस्यों में ५ इस दल के थे परन्तु अब केवल ४ ही हैं। इसी प्रकार संघीय सभा के दोनों सदनों में जैसा कि निम्न तालिका से प्रकट होगा इसको केवल अब लगभग एक-चौथाई स्थान प्राप्त हैं।

रेडिकल दल

	१८९०	१९१९	१९३१	१९३९	१९४७	१९५१
राष्ट्रीय परिषदः	८३	५८	५२	५०	५२	५१
राज्य परिषदः			१९	१५	११	१२

राष्ट्रीय परिषद में इस दल को इस समय सर्वाधिक स्थान प्राप्त हैं जबकि संघीय परिषद में इसका स्थान दूसरा है।

कैथोलिक अनुदारदल

१८९० के लगभग वह दल जिसने १८३० और १८४८ के बीच उदारदल का विरोध किया था तथा १८४८ के उपरान्त संघीय सभा में उदार दल का विरोध करने के लिये अपने को कैथोलिक अनुदार दल (Catholic Conservative Party) में संगठित कर लिया था धीरे-धीरे प्रभावशाली होने लगा। यह उदारदल की केन्द्रवादी नीति का विरोधी तथा राज्याधिकारों का समर्थक था तथा राज्य में कैथोलिक धर्म की प्रभुता चाहता था। इन्हीं विचारों का समर्थन यह संघीय सभा में करता रहा। यह परिवार तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति को समाज का आधार मानता है तथा इन दोनों को राज्य हस्तक्षेप से मुक्त करने के पक्ष में है। यह स्त्रियों को मताधिकार दिये जाने के पक्ष में हैं तथा धर्म निरपेक्ष शिक्षा का विरोध करता है। यह संघीय परिषद के सदस्यों का प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित किये जाने का भी समर्थन करता है। यद्यपि इसके कुछ सदस्यों ने धर्म के आधार पर क्रिश्चन

श्रमिक संघों (Christian Trade Unions) की स्थापना की है परन्तु प्रधानतः यह दल प्रतिक्रियावादी, धार्मिक तथा सामाजिक एवं राजनैतिक प्रगति का विरोधी है। १८४८ के संविधान का इस दल ने विरोध किया था। उदार दल का विरोध करने के उद्देश्य से ही यह संघीय सभा में प्रविष्ट हुआ। १८७८ में राष्ट्रीय परिषद में इसके ३५ सदस्य थे, जो कि १६१७ में ४१, १६३१ में ४४, तथा १६५१ में ४८ हो गये। राज्य परिषद में इस समय इसको सर्वाधिक स्थान (१८) प्राप्त हैं जैसा कि निम्न तालिका से प्रकट होता है :—

	१६४७	१६५१
कैथोलिक अनुदार दल	१८	१८
रेडिकल दल	११	१२
सामाजिक जनताँत्रिक दल	४	४
कृषक दल	३	३
उदार दल	३	३
श्रमिक दल	—	२
प्रजातन्त्रवादी दल	२	२
निर्दलीय सदस्य	२	
स्वतन्त्र दल*	१	

*१८६१ में इसका एक सदस्य सङ्घीय परिषद में भी ले लिया गया था। यह संख्या १६१६ में २ हो गई। इस दल के नेता डा० फिलिप एटर चार बार स्विस राज्य के राष्ट्रपति चुने जा चुके हैं (१६३६, १६४२, १६४७ तथा १६५३ में)।

सामाजिक जनतंत्रवादी दल (social democratic party)

जिस प्रकार उदार दल में रेडिकल दल का जन्म हुआ था उसी प्रकार रेडिकल दल से सामाजिक जनतन्त्रवादी दल का उद्भव हुआ। १८६० में रेडिकल दल का अतिवादी अथवा वामपक्षीय भाग इस से अलग होकर सामाजिक जनतंत्रवादी दल में सङ्गठित हो गया। इस दल का आधार मार्क्सवाद था तथा यह क्रांतिकारी साधनों को प्रयुक्त करने के पक्ष में था। परन्तु कालान्तर में इसने विकासवादी समाजवाद को स्वीकार कर लिया। यह अनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली का समर्थक था। बड़े बड़े उद्योगों तथा बैङ्कों का राष्ट्रीकरण, स्त्रियों को मताधिकार, श्रमिकों को अधिक वेतन, बेरोज़गारों को सहायता, सामाजिक बीमे का अधिकाधिक प्रसार, सङ्घीय परिषद का प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचन, इत्यादि इस दल की प्रमुख माँगें हैं। यह सर्वाधिक सुसंगठित तथा सुदृढ़ दल है तथा श्रमिक सङ्घों के द्वारा औद्योगिक श्रमिकों पर भी इसका प्रभाव

है। राष्ट्रीय परिषद में १८६० में इसको केवल ६ स्थान प्राप्त थे जो कि १९०२ में ९, १९३१ में ४१, १९३५ में ५०, तथा १९४३ में ५४ हो गये। १९४३ में राष्ट्रीय परिषद में इसके स्थान सर्वाधिक हो गये परन्तु १९४७ में इसके स्थान ४८ रह जाने से इसकी यह स्थिति न रही। १९५१ में एक अन्य स्थान की वृद्धि होने से भी कोई अन्तर नहीं पड़ा। राज्य परिषद में इसकी स्थिति निर्बल है। वहाँ इसे केवल ४ स्थान प्राप्त हैं (१९४७, १९५१)। १९२९ के उपरान्त सङ्घीय परिषद में भी सामाजिक जनतंत्रवादी दल को एक स्थान दिया जाने लगा है। १९४९ में इस दल का नेता अर्नेस्ट नॉब्स (Ernest Nobs) स्विट्ज़रलैंड का राष्ट्रपति चुना गया था।

कृषक दल

१९१८ में रेडिकल दल का पुनर्विभाजन हुआ। इसके कुछ सदस्यों ने दल की ग्रामीण नीति से असंतुष्ट हो कर एक नवीन दल का संगठन कर लिया और अपने को कृषक दल (farmers party) कहने लगे। इस दल का प्रमुख लक्ष्य कृषकों की दशा में सुधार करना, उनको आर्थिक सहायता देना तथा उनके हित में विधियाँ पारित कराना है। रेडिकल दल से यह अधिक केन्द्रवादी तथा राष्ट्रीय सुरक्षा, तीव्र राष्ट्रीयता की भावना, खाद्योत्पादन (grain production) को प्रोत्साहन, खाद्यान्न पर सरकारी एकाधिकार तथा सरकार द्वारा खाद्यान्न का मूल्य निश्चित होना इत्यादि विषयों पर यह अत्यधिक बल देता है। इसकी सदस्यता में कृषकों के अतिरिक्त श्रमिक तथा मध्यमवर्गीय लोग भी हैं। १९१९ में राष्ट्रीय परिषद में यह दल ३१ स्थान प्राप्त करने में सफल हुआ और १९२९ में इसका एक प्रतिनिधि सङ्घीय परिषद में भी चुना गया। परन्तु १९३५ के निर्वाचन में इसके निर्वाचित सदस्यों की संख्या केवल २१ रह गयी। १९३९ में भी यही रही। १९४३ में २२ हो गई परन्तु १९४७ में फिर २१ हो गई परन्तु १९५१ में २३ हो गई। राज्य परिषद में १९३१ से निरन्तर इसको केवल ३ स्थान प्राप्त होते रहे हैं केवल १९४३ को छोड़ कर जब इसके ४ प्रतिनिधि राज्य परिषद में चुने गये थे। १९५१ तथा १९५४ में इसके नेता ऐडवर्ड वॉन स्टीजर राज्य सङ्घ के राष्ट्रपति पद पर सुशोभित किये गये।

स्विस राजनीति में उपरोक्त चार प्रमुख दलों (रेडिकल दल, कैथोलिक अनुदार दल, सामाजिक जनतन्त्रवादी दल तथा कृषक दल) के अतिरिक्त कुछ

छोटे छोटे दल

छोटे छोटे दल भी कार्यशील रहते है। इन छोटे दलों में उदार दल सब से प्राचीन है। इसके अतिरिक्त १९३५ में स्वतन्त्र दल (Independents) का जन्म हुआ जिसके १९३५ में ७ प्रति-

निधि राष्ट्रीय परिषद में चुने गये। १९५१ में निर्वाचित राष्ट्रीय परिषद में तो यह १० स्थान प्राप्त करने में सफल हुआ। परन्तु राज्य परिषद में इसको १ भी सदस्य प्राप्त नहीं है। १९३५ में ही एक अन्य पार्टी का भी जन्म हुआ था जो कि अपने को यङ्ग फार्मरस (young farmers) कहती थी। यह कृषक दल में से ही प्रथक हुआ एक भाग था। १९३५ में राष्ट्रीय परिषद में इसको ४ तथा १९३९ में ६ स्थान प्राप्त हुये। १९४१ में प्रजातन्त्रवादी दल (democratic party) का जन्म हुआ जो कि विशेषकर ज्यूरिख, ग्रिसांस तथा ग्लेरस में केन्द्रित है। १९४३ में इसके ६ सदस्य राष्ट्रीय परिषद में चुने गये, परन्तु १९४७ में उनकी संख्या केवल ५ और १९५१ में केवल ४ रह गयी। इस दल को राज्य परिषद में भी बराबर स्थान प्राप्त होते रहे हैं। छोटे दलों में सब से महत्वपूर्ण श्रमिक दल (labour party) है जो कि स्विट्ज़रलैंड का साम्यवादी दल है। इसके सर्वाधिक संख्या में अनुयायी ज्यूरिख नगर तथा शाफहाउसन एवम् बासिलनगर नामक कैन्टनों में पाये जाते हैं। १९३१ तथा १९३५ में इसको राष्ट्रीय परिषद में २ स्थान प्राप्त हुये परन्तु १९३९ में एक भी नहीं। १९४० से १९४५ तक सरकारी प्रतिबन्ध के कारण यह दल विघटित रहा। १९४७ में राष्ट्रीय परिषद में यह स्थान प्राप्त करने में सफल हुआ परन्तु १९५१ में इसके केवल ५ स्थान रह गये। १९५१ में राज्य परिषद में भी सर्वप्रथम इसको २ स्थान प्राप्त हुये।

स्विस राजनैतिक दलों का संगठन

स्विट्ज़रलैंड में राजनैतिक दलों के सङ्गठन में परस्पर अनेकों अन्तर हैं परन्तु उनकी रूप रेखा में कुछ समानतायें भी हैं। प्रत्येक दल में सर्वोच्च शक्ति एक सभा में निहित होती है जिसको डाइट (diet) कहते हैं। इसके अधिवेशन वर्ष में एक बार अथवा आवश्यकता पड़ने पर अधिक बार भी हो सकते हैं। यह अधिवेशन जिनमें ३०० और ४०० के बीच प्रतिनिधि भाग लेते हैं देश के किसी प्रमुख नगर में होते हैं। इस डाइट के समक्ष पार्टी कार्य की वार्षिक रिपोर्ट तथा पार्टी की आय-व्यय का खाता प्रस्तुत किये जाते हैं। सङ्घीय सभा में पार्टी के सदस्यों के व्यवहार की समीक्षा की जाती है। डाइट का सब से महत्वपूर्ण कार्य है समकालीन समस्याओं पर विचार विमर्श करना तथा उन पर पार्टी नीति अथवा पार्टी निर्णय घोषित करना जो नीति एवम् निर्णय लागू करना पार्टी के शासन में आसीन अधिकारियों का कर्तव्य है।

प्रत्येक दल में एक कार्यकारिणी समिति होती है जिसे केन्द्रीय समिति (central committee) कहते हैं। इसका निर्वाचन प्रत्येक वर्ष पार्टी-डाइट

द्वारा अथवा कैन्टनों के दलीय संगठनों द्वारा होता है। रेडिकल दल की केन्द्रीय समिति में ३२ सदस्य होते हैं प्रत्येक कैन्टन अथवा अर्द्ध कैन्टन का एक प्रतिनिधि होता है केवल ज्यूरिख, बर्न तथा वॉड के दो दो। उदारवादी दल की केन्द्रीय समिति में कैन्टनों के प्रतिनिधियों के अतिरिक्त संघीय सभा में पार्टी के प्रतिनिधि तथा पार्टी की प्रत्येक पत्र पत्रिका के सम्पादक मण्डल का एक प्रतिनिधि होता है।

केन्द्रीय समितियों के आकार बहुत बढ़ जाने से वह कार्य को कुशलता पूर्वक नहीं कर सकतीं। अतः वह एक कार्यकारिणी समिति (executive committee) का निर्वाचन करती हैं। प्रत्येक दल में एक अध्यक्ष, कुछ उपाध्यक्ष, एक कोषाध्यक्ष इत्यादि अधिकारियों का चुनाव किया जाता है। यह सब अधिकारी कार्यकारिणी समिति के सदस्य होते हैं।

स्विस राजनैतिक दलों के संगठन की सबसे मुख्य विशेषता यह है कि कैन्टनों के दलीय संगठन संघीय संगठन के आधीन नहीं हैं। कैन्टनों के संगठन स्वाधीन तथा स्वतंत्र हैं। रैपर्ड ने लिखा है कि केवल समाजवादी दल को छोड़कर स्विट्जरलैंड में अन्य दलों के स्वतंत्र राष्ट्रीय संगठन नहीं हैं। संघीय सभा में कैन्टनों के समान विचार वाले परस्पर स्वतंत्र दल संगठित हो जाते हैं और इस प्रकार एक राष्ट्रीय दल बन जाता है। इसका प्रमाण यह है कि अनेकों सदस्य संघीय सभा में निर्वाचित हो जाने के उपरान्त यह निर्णय करते हैं कि वह किस दल से संबंधित होंगे। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि राजनीति में केन्द्रीकरण होने के साथ साथ दलों के संघीय संगठनों में भी अधिक नियमन हुआ है। विशेषकर सामाजिक जनतंत्रवादी दल का संगठन बड़ा सुदृढ़ एवम् नियमित है। श्रमिक संघों के द्वारा इसके संगठन में केन्द्रीकरण भी सम्भव हो सका है।

राजनैतिक दलों का स्थान

परन्तु इंगलैंड, अमेरिका अथवा सोवियत संघ की तुलना में स्विस राजनैतिक दलों के संगठन अत्यधिक ढीले ढाले (loose) हैं। इसका सब से मुख्य कारण यह है कि न तो स्विस राजनीति में और न ही स्विस शासन प्रणाली में राजनैतिक दलों का वह महत्व है जो कि इंगलैंड, अमेरिका या सोवियत संघ में दलों का है। इसका एक प्रमाण यह है कि संघीय सभा के दोनों सदनों में सदस्यों के बैठने का प्रबन्ध दलानुसार (according to party) न किया जा कर जिस प्रदेश का वह प्रतिनिधित्व करते हैं उसके अनुसार किया जाता है। एक दूसरा प्रमाण यह है कि शासन की लगभग प्रत्येक संस्था में जो सदस्य एक बार चुना गया वह बार बार चुन लिया जाता है जब तक कि वह स्वयं ही पुनर्निवाचन के लिये

प्रत्याशी न रहे चाहे उसका दल जिसके प्रभाव के कारण वह प्रारम्भ में चुना गया था कालान्तर में प्रभाव हीन क्यों न हो गया हो। स्विस मतदाता दलों की अपेक्षा उम्मेदवारों के व्यक्तिगत गुणों को अधिक महत्ता देते हैं क्योंकि उनकी मुख्य चिन्ता शासन की कुशलता है। निस्सन्देह शासन अंगों का संगठन दलों के आधार पर होता है परन्तु कोई भी अंग किसी एक अथवा एक से अधिक दलों का एकाधिकार (monopoly) बन कर नहीं रह जाता। प्रत्येक दल के सहयोग एवम् सहायता से ही शासन संचालन किया जाता है। इसका प्रमाण संघीय परिषद का संगठन है जिसमें दलों की स्थिति इस प्रकार रही है :—

	१६५१	१६५५
रेडिकल	३	४
कैथोलिक अनुदार	२	२
कृषक दल	१	१
सामाजिक जनतंत्रवादी	१	०

वास्तव में यह सभी मानते हैं कि स्विस राजनीति में अपेक्षाकृत राजनैतिक दलों का प्रभाव अधिक नहीं है। सम्भवतः देश का अल्पाकार (small size) तथा लघु जनसंख्या, वह भी शिक्षित, राजनैतिक दृष्टि से बड़ी चतुर और बुद्धिमान, अपने अधिकारों और कर्तव्यों के प्रति जागरूक, सामाजिक तथा आर्थिक विषमता से रहित तथा जनतंत्रीय परम्पराओं में पोषित, इसके कारण हो सकते हैं। ब्राइस ने स्विट्जरलैंड में दलगतबन्दी की निर्बलता के १० कारण बताये थे :—

(१) शासन की रूप रेखा के सम्बन्ध में कोई मतभेद जनता में न होना, सभी गणतन्त्रात्मक संविधान को स्वीकार करते हैं। राजतन्त्र (monarchy), दास प्रथा (slavery), औपनिवेशिक अथवा वैदेशिक नीति ऐसे कोई मतविभाजक प्रश्न स्विस राजनीति में नहीं हैं।

(२) आर्थिक दशाओं से सन्तुष्टि। स्विस जनता में आर्थिक असमानतायें गम्भीर नहीं हैं।

(३) धार्मिक वैमनस्यता (religious conflicts) का लोप हो जाना।

(४) सामाजिक सामञ्जस्यता (homogeneity) अर्थात् वर्गीय विषमता का न होना।

(५) राजनीति में व्यक्तिगत प्रभाव का अधिक न होना। अतः कोई भी राजनीतिज्ञ इतने अनुयायी एकत्र नहीं कर सकता कि स्वयं अपना दल सङ्गठित कर उसका एकमात्र नियमन एवम् निर्देशन कर सके और उसे अपनी आकांक्षाओं की पूर्ति के हेतु प्रयुक्त कर सके।

(६) स्विट्जरलैंड में राजनीति को एक खेल (game) अथवा क्रीड़ा न समझा जा कर एक गम्भीर विषय माना जाना।

(७) राजनैतिक जीवन में पारितोषकों (prizes) का बहुत कम होना—न सामाजिक और न आर्थिक दृष्टिकोण से। उच्च से उच्च शासन अंग में भी सफलता प्राप्त होने पर सफल राजनीतिज्ञ को कोई विशेष शक्ति (विशेषकर संरक्षण शक्ति patronage) अथवा सम्मान प्राप्त नहीं हो पाता—अतः स्विट्जरलैण्ड में व्यवसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव होना जिनके कारण ही दलगतबंदी विषम अथवा उग्र रूप धारण करती है।

(८) लोक निर्णय (referendum) की व्यवस्था के कारण विधान सभा तथा कार्यकारिणी दोनों का अपेक्षाकृत निर्बल होना जिसके कारण इनमें उपस्थित दलों का भी निर्बल होना।

(६) अनेक वर्षों तक राज्यसङ्घ में एक ही दल का इतना अधिक प्रभुत्व होना कि अन्य दल रेडिकल दल की त्रुटियों की ओर केवल संकेत करना अपना उद्देश्य समझते थे। रेडिकल दल ने भी अपनी शक्ति का दुरुपयोग नहीं किया। अतः विरोधी दलों का विरोध संयत रहा।

(१०) राष्ट्रप्रेम (patriotism` की उग्र भावना जो कि स्विस वासियों को अपने स्थानीय अथवा व्यक्तिगत अथवा क्षेत्रीय हितों के समक्ष राष्ट्रीय हित को प्राथमिकता देना सिखाती है तथा उनमें एकता व सुदृढ़ता उत्पन्न कर दलगतबन्दी पर प्रहार करती है।

ब्रुक्स ने कुछ अन्य तथ्यों की ओर भी संकेत किया है जैसे राष्ट्रीय कार्यकारिणी के सदस्यों का प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचन न किया जाना, सङ्घीय सभा के अधिवेशनों का बहुत अल्पसमय (brevity) के लिये होना, निर्वाचन क्षेत्रों का अल्पाकार (small size) जिसके कारण मतदाता उम्मेदवारों से व्यक्तिगत रूप से परिचित होते हैं, पदाधिकारियों को बार बार निर्वाचित करते रहने की परिपाटी का प्रचलित होना तथा निर्वाचन में दलों में बार बार समझौता हो जाना। यह सब तथ्य ऐसे हैं जो निश्चय ही दलगत बन्दी की भावना को दुर्बल तथा राजनीति को शांत व सुव्यवस्थित एवं संयत बनाते हैं।

अध्याय ८

प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरण

वर्तमान काल में स्विट्ज़रलैंड को ही "विशुद्धतम प्रजातंत्र" का देश कहा जा सकता है। संसार में आज कोई भी देश शुद्ध रूप से प्रजातंत्रात्मक नहीं हो सकता है। आधुनिक राज्यों का विशाल क्षेत्र फल, असंख्य जनसंख्या, उत्तरोत्तर बढ़ती हुई सामाजिक एवम् आर्थिक समस्यायें यह असम्भव कर देतीं हैं कि जनता का शासन स्वयं "जनता द्वारा" (by the people) संचालित हो सके। अतः जनता का शासन उनके "निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा" संचालित किये जाने की युक्ति चाहे शुद्ध प्रजातन्त्र न हो परन्तु आज परिस्थितियों वश अनिवार्य अवश्य हो गई है। स्विट्ज़रलैंड जैसे छोटे से देश में भी आज केवल ५ लैंडस्जमाइडें वाले कैन्टनों को छोड़ कर—जिनका वर्णन एक पिछले अध्याय में किया जा चुका है—शुद्ध प्रजातंत्र, जिसको प्रत्यक्ष प्रजातंत्र भी कहा जाता है, सम्भव नहीं हो सकता। अतः वहाँ पर भी प्रतिनिधिमूलक प्रजातंत्र (representative democracy) अपनाया गया परन्तु साथ ही प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के २ उपकरणों (instruments) के व्यापक प्रयोग की भी व्यवस्था है जिनके कारणों नागरिकों को विधि निर्माण कार्य में दिन प्रति सक्रिय भाग लेने का अवसर मिलता है। इस व्यवस्था के कारण स्विट्ज़रलैंड "शुद्ध प्रजातंत्रात्मक" न सही परन्तु "शुद्ध प्रजातंत्रवाद" के निकटतम अवश्य है क्योंकि केवल संयुक्त राज्य अमेरिका के कुछ राज्यों को छोड़ कर अन्य किसी राज्य में 'जनता की संप्रभुता' (sovereignty of the people) को इस प्रकार मान्यता नहीं मिली है।

प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के यह उपकरण हैं (१) लोक निर्णय या जनमत संग्रह (referendum), और (२) उपक्रम (initiative)। लोक निर्णय का अर्थ है कि जब कोई विधेयक निर्वाचित संसद द्वारा स्वीकृत हो जाये तो उस पर जनमत संग्रह किया जाय और यदि लोकनिर्णय उस विधेयक के पक्ष में न हो तो वह रद्द समझा जाये।[1] लोकनिर्णय या जनमत संग्रह दो प्रकार का हो सकता है :—

---

1. Comparing the two, Brooks notes that the initiative and referendum are not political Siamese twins. He writes : "reduced to its lowest terms, the referendum is a device whereby the electorate may veto an act which a legislative body has already passed. Essentially the initiative is a device whereby the electorate may enact legislation against the will of the legislature. The referendum has been compared to a shield with which the people wards off undesirable laws

(१) अनिवार्य (compulsory)

(२) वैकल्पिक (optional)

अनिवार्य जनमत संग्रह का अर्थ है कि संसद द्वारा पारित विधेयक पर जनमत संग्रह करना अनिवार्य है। बिना लोक निर्णय के कोई विधेयक कानून नहीं बन सकता। स्विट्ज़रलैंड में ऐसा संवैधानिक संशोधनात्मक विधेयकों के संबंध में है। ऐसी दशा में जनता विधान मण्डल का तीसरा सदन (third house) बन जाती है। इसके विपरीत वैकल्पिक (optional) जनमतसंग्रह का अर्थ है कि विधानमण्डल द्वारा पारित किसी विधेयक पर एक निश्चित समय के भीतर जनता के कम से कम एक निश्चित भाग द्वारा मांग किये जाने पर ही जनमत-संग्रह किया जायेगा अन्यथा नहीं। यदि इस निर्धारित समय के भीतर जनता किसी विधेयक पर जिसको विधानमण्डल ने पारित कर दिया है जनमत संग्रह करने की मांग नहीं करती है तो उस विधेयक पर लोक निर्णय पक्ष में मान लिया जाता है और बिना जनमतसंग्रह की परीक्षा के ही वह कानून बन जाता है।

उपक्रम नागरिकों को विधिनिर्माण में सकारात्मक (positive) अधिकार प्रदान करता है। इसका अर्थ है जनता का विधानमण्डल के विचारार्थ विधेयक प्रेषित करने का अधिकार। यदि विधानमण्डल किसी विषय की उपेक्षा कर रहा है और जनता चाहती है कि उस पर कानून बनाया जाय तो वह स्वयं विधेयक प्रेषित करने का उपक्रम कर सकती है। इस आशय का एक प्रार्थनापत्र (petition) तय्यार किया जाता है और कम से कम निश्चित संख्या में नागरिकों के हस्ताक्षर पा लेने पर उसे विधानमण्डल के विचारार्थ भेज दिया जाता है। उपक्रम भी दो प्रकार का हो सकता है :—

(१) सविन्यासित (formulated)

(२) अविन्यासित (unformulated)।

जैसा कि नाम से ही प्रकट होता है, यदि जनता स्वयं कल्पित विधेयक का सम्पूर्ण प्रारूप विधानमण्डल के विचारार्थ प्रेषित करने का उपक्रम करती है तो उसे सविन्यासित उपक्रम कहा जायेगा। परन्तु यदि प्रार्थना पत्र में कल्पित विधेयक के केवल कुछ सिद्धान्तों का वर्णन करके उनके आधार पर एक विधेयक तय्यार किये जाने की मांग विधानमण्डल से की गई है तो उसे अविन्यासित उपक्रम कहा जायेगा। ऐसी स्थिति में सर्वप्रथम प्रस्तावित सिद्धान्तों पर जनमत

---

lation; the initiative to a sword with which it 'cuts the way for the enactment of its own ideas into law.' In its effects the former is a bit in the mouth, the latter a spur in the flanks of the legislative steed". Brooks, op. cit,. p. 135.

संग्रह किया जाता है और लोकनिर्णय पक्ष में होने पर ही संसद उन सिद्धान्तों के आधार पर विधेयक तय्यार करती है।

स्विट्ज़रलैंड में जनमत संग्रह तथा उपक्रम की स्थिति

स्विट्ज़रलैंड में न केवल संघीय शासन प्रणाली में वरन् कैन्टनों में भी जनमत संग्रह (referendum) एवम् उपक्रम (initiative) की समुचित व्यवस्था है।

जनमत संग्रह

सङ्घीय शासन प्रणाली में जनमत संग्रह की व्यवस्था इस प्रकार है। (१) संवैधानिक संशोधन सम्बन्धी विधेयकों पर अनिवार्य जनमत संग्रह की व्यवस्था अर्थात जब स्विस सङ्घीय सभा किसी संवैधानिक संशोधन को पारित कर देती है तो उसे जनमत संग्रह के लिये भेजा जाता है। इसके लिये जनता द्वारा माँग किये जाने की कोई आवश्यकता नहीं। जनमत संग्रह में यदि संशोधन प्रस्ताव को न केवल जनता का बहुमत वरन् कैन्टनों का भी बहुमत प्राप्त न हो तो वह प्रस्ताव संविधान का भाग नहीं बन सकता। प्रत्येक कैन्टन में मतदान करने वाली जनता के निर्णय को ही उस कैन्टन का निर्णय मान लिया जाता है।

(२) संघीय सभा (federal assembly) द्वारा पारित साधारण कानूनों एवम् सर्व-व्यापक प्रस्तावों (universally binding arretes) पर वैकल्पिक जनमत संग्रह (optional referendum) की व्यवस्था। इसका अर्थ यह है कि संघीय सभा द्वारा पारित किसी विधेयक या प्रस्ताव पर उसके संघीय गज़ट (feuill federale) में प्रकाशित होने के ६० दिन के अन्दर यदि ३०,००० नागरिक अथवा ८ कैन्टन चाहें तो उस पर जनमत संग्रह किये जाने की मांग कर सकते हैं। परन्तु जनमत संग्रह में यदि केवल जनता का बहुमत उसे स्वीकार कर लेता है तो वह विधेयक अथवा प्रस्ताव कानून बन जाता है। कैन्टनों के बहुमत की आवश्यकता नहीं।

परन्तु यदि संघीय सभा किसी सर्व-व्यापक प्रस्ताव (universally binding arrete) को आवश्यक (urgent) घोषित कर देती है तो १६४६ से पूर्व यह नियम था कि ऐसे प्रस्तावों पर जनमत संग्रह की माँग ही नहीं की जा सकती थी। परन्तु १६४६ में स्वीकृत एक संवैधानिक संशोधन के अनुसार अब यह व्यवस्था है कि ऐसे प्रस्तावों पर जनता जनमत संग्रह की मांग तो अवश्य कर सकती है परन्तु जनमत संग्रह में बहुमत प्राप्त न होने पर भी ऐसे प्रस्ताव एक वर्ष तक लागू रहते हैं। एक वर्ष के उपरान्त, यदि इस बीच में जनता उन्हें स्वीकार नहीं कर लेती है, रद्द हो जाते हैं और पुनः लागू नहीं किये जा सकते।

यदि ऐसा कोई प्रस्ताव जिसको सङ्घीय सभा ने आवश्यक (urgent) घोषित किया है संविधान का उल्लंघन करता है तो एक वर्ष के आगे लागू रहने के लिये यह आवश्यक है कि इस एक वर्ष के अन्तरकाल में उसको जनमत संग्रह में न केवल जनता का वरन् कैन्टनों का भी बहुमत प्राप्त हो गया हो।

यह उल्लेखनीय है कि प्रत्येक दशा में जनमत संग्रह की माँग विधेयक अथवा प्रस्ताव के सङ्घीय गज़ट में प्रकाशित होने के केवल ६० दिन के अन्दर की जा सकती है और ऐसी माँग कम से कम ३०००० मतदाता नागरिकों द्वारा की जाये।'

(३) विदेशों से की गयीं ऐसी सन्धियों पर भी जिनकी अवधि अनिश्चित हो अथवा १५ वर्ष से अधिक हो ३०००० मतदाता नागरिक अथवा ८ कैन्टन जनमत संग्रह किये जाने की माँग कर सकते हैं। सन्धियों पर भी जनमत संग्रह की माँग ६० दिन के भीतर की जानी चाहिये।

यह उल्लेखनीय है कि यद्यपि जनमत संग्रह की माँग करने का अधिकार जनता एवम् कैन्टनों दोनों को है परन्तु ८ कैन्टनों की व्यवस्था का आज तक कभी प्रयोग नहीं किया गया। अभी तक कानूनों, प्रस्तावों अथवा सन्धियों पर जितनी बार भी जनमत संग्रह की माँग की गई वह सब मतदाता-जनता द्वारा।

(४) वित्तीय मामलों में (जैसे बजट, युद्ध सामग्री के लिये अनुमान व अनुदान) पर, सङ्घीय परिषद के प्रस्तावों (arretes) पर, १५ वर्ष से कम अवधि वाली विदेशों से की गई सन्धियों पर, तथा सङ्घीय सभा के ऐसे प्रस्तावों (arretes) पर जो सर्वव्यापक (universally binding) न हों जनमतसंग्रह अथवा लोकनिर्णय की कोई व्यवस्था नहीं है। इन पर सङ्घीय सभा का निर्णय ही अंतिम होता है।

कैन्टनों में जनमत-संग्रह की व्यवस्था

(१) संवैधानिक संशोधनों के लिये प्रत्येक कैन्टन में जनमतसंग्रह का किया जाना अनिवार्य है। स्वयं सङ्घीय संविधान प्रत्येक कैन्टन के संविधान में इस व्यवस्था का होना कि संवैधानिक संशोधन बिना लोकनिर्णय में बहुमत प्राप्त किये नहीं होगा, आवश्यक करता है।

(२) १० कैन्टनों और १ अर्द्ध-कैन्टन में साधारण कानूनों पर भी अनिवार्य-जनमतसंग्रह (compulsory referendum) की व्यवस्था है अर्थात् वहाँ किसी भी विधेयक पर उसकी कैन्टन-परिषद द्वारा पारित होने के उपरांत जनमतसंग्रह किया जाना आवश्यक होता है। यदि जनमतसंग्रह में मतदाताओं का बहुमत उसे प्राप्त न हो सके तो वह रद्द हो जाता है। इन कैन्टनों के नाम हैं—ज्यूरिक, बर्न, ऊरी, श्वाइज, सोलोर्न, शाफाहाउस, ग्रिसोन, थर्गाओ, आर्गाओ, वैलेस, तथा बाजेल गाँव।

(३) ८ कैन्टनों तथा १ अर्द्ध-कैंटन में साधारण कानूनों पर केवल वैकल्पिक जनमतसंग्रह की व्यवस्था है, अर्थात जनमतसंग्रह केवल कम से कम निर्धारित जनसंख्या द्वारा निश्चित समय के भीतर माँग किये जाने पर ही किया जाता है। जनमतसंग्रह की माँग स्वीकृत होने के लिये कम से कम कितने मतदाताओं के हस्ताक्षर आवेदन पत्र (petition) पर होने चाहियें यह संख्या भिन्न कैन्टनों में भिन्न है। जिन कैन्टनों में यह व्यवस्था है उनके नाम इस प्रकार हैं—ल्यूजर्न, जुग, फ्रीबर्ग, बाजेल नगर, सेन्ट गॉल, टिचिनो, वॉड न्यूचेटल तथा जिनेवा।

(४) शेष १ कैन्टन (ग्लेरस) तथा ४ अर्द्ध-कैन्टनें (अपैंजल आउटर रोड्स, अपैंजल इनर रोड्स, ऑब्र वाल्डेन तथा निड वाल्डेन) में राज्य के सब मतदाता नागरिक ही विधानमण्डल (landsgemeinden) के सदस्य होते हैं। अतः वहाँ जनमतसंग्रह का प्रश्न ही नहीं उठता।

(५) कुछ कैन्टनों में वित्तीय मामलों पर भी जनता को जनमतसंग्रह किये जाने की माँग करने का अधिकार प्राप्त है। कुछ में तो जनमतसंग्रह की व्यवस्था अनिवार्य रूप से है। बर्न, ऊरी, ग्लेरस तथा सोलर्न में सार्वजनिक व्यय, नये कर, ऋण, कैन्टन की सम्पत्ति का क्रय विक्रय, कैन्टन के खाते के अनुमोदन, नमक का मूल्य निर्धारण सम्बन्धी सब प्रस्तावों पर जनमतसंग्रह अनिवार्यतः किया जाता है। साधारण (recurring) तथा असाधारण (non-recurring) दोनों ही प्रकार के व्यय सम्बंधी प्रस्तावों पर जनमतसंग्रह की व्यवस्था है परन्तु लगभग सभी कैन्टनों में प्रस्तावित-धन-व्यय की सीमा निर्धारित की गई है जिसके ऊपर व्यय प्रस्ताव होने पर ही प्रस्ताव पर जनमतसंग्रह अनिवार्यतः किया जाता है या जनमतसंग्रह की माँग की जा सकती है। उदाहरणार्थ बर्न नाम के कैन्टन में जब कोई व्यय-प्रस्ताव १० लाख फ्रैंक से अधिक धनराशि का होगा तो उस पर अनिवार्यतः जनमतसंग्रह किया जायेगा। परंतु ल्यूजर्न में व्यवस्था यह है कि जब कोई साधारण (recurring) व्यय प्रस्ताव २०००० फ्रैंक से अधिक धनराशि का होता है और असाधारण २००,००० फ्रैंक से अधिक का तब नागरिक यदि चाहें तो जनमतसंग्रह किये जाने की माँग कर सकते हैं। कुल मिलाकर १६ कैन्टनो में वित्तीय प्रस्तावों पर अनिवार्यतः जनमतसंग्रह और ५ में वैकल्पिक जनमतसंग्रह की व्यवस्था है—यदि व्यय प्रस्ताव की धनराशि एक निर्धारित सीमा से अधिक हो। प्रत्येक कैन्टन में यह सीमा भिन्न है।

उपक्रम (initiative)

सङ्घीय शासन व्यवस्था में उपक्रम की स्थिति यह है कि नागरिक केवल संवैधानिक संशोधनात्मक प्रस्ताव सङ्घीय सभा के विचाराधीन प्रेषित करने का

Indian constitution

उपक्रम कर सकते हैं। साधारण विषयों पर—अर्थात् जिनका सम्बंध संविधान के संशोधन अथवा पुनरीक्षण से नहीं है—कानून बनाये जाने की माँग करने का उन्हें कोई अधिकार नहीं है। संवैधानिक उपक्रम की पद्धति यह है कि जब कभी नागरिक संविधान में कोई संशोधन अथवा संविधान का पुनरीक्षण (revision) चाहते हों तब इस आशय का एक आवेदन पत्र (petition) तैयार किया जाता है। यह आवश्यक है कि इस आवेदन पत्र पर कम से कम ५०,००० नागरिक-मतदाताओं के हस्ताक्षर हों और यह सब हस्ताक्षर ६ मास के अंतर-काल में संग्रहित किये गये हों।

संवैधानिक उपक्रम दो प्रकार का हो सकता है—सविन्यासित (formulated) अथवा अविन्यासित (unformulated)। जब आवेदन पत्र के साथ प्रस्तावित संवैधानिक संशोधन के निमित्त एक सम्पूर्ण विधेयक का प्रारूप नत्थी कर दिया जाता है और विधान सभा से उस विधेयक को अंतर्ग्रहित करने की माँग की जाती है तो इसे सविन्यासित उपक्रम कहते हैं। ऐसी दशा में जिस प्रस्ताव का उपक्रम किया गया है उस पर सङ्घीय विधान सभा विचार करती है। यदि विधान सभा के एक सदन में भी उसके पक्ष में बहुमत प्राप्त हो जाता है तो प्रारूप को ज्यों का त्यों जनमतसंग्रह के लिये भेज दिया जाता है। परन्तु यदि जिस संशोधन-प्रस्ताव का उपक्रम जनता ने किया है वह सङ्घीय विधान सभा के किसी भी सदन को स्वीकार न हो, तब भी उस पर जनमतसंग्रह अवश्य किया जाता है। परन्तु सङ्घीय सभा को यह अधिकार है कि वह जनता द्वारा प्रस्तावित प्रारूप के साथ एक अपने द्वारा बनाया प्रारूप भी जनमतसंग्रह के लिये रख सकती है अथवा कोई नया प्रारूप न रख कर केवल जनता से यह अनुरोध कर सकती है कि वह जनता प्रस्तुत प्रस्ताव को स्वीकार न करें। प्रत्येक दशा में यह आवश्यक है कि संशोधन प्रस्ताव को न केवल जनमत संग्रह में भाग लेने वाली जनता का वरन् कैन्टनों का भी बहुमत प्राप्त हो।

सविन्यासित उपक्रम

यदि उपक्रम अविन्यासित रूप में है अर्थात आवेदन पत्र के साथ कोई विधेयक का प्रारूप तय्यार कर के नत्थी नहीं किया गया है वरन् आवेदन पत्र में केवल कुछ सिद्धान्तों के आधार पर सङ्घीय विधान सभा से संविधान में संशोधन करने की माँग की गई है तो विधान सभा के दोनों सदन आवेदन पत्र पर विचार करते हैं। यदि वह प्रस्तावित सिद्धान्तों से सहमत हैं तो उनके आधार पर एक विधेयक का प्रारूप तय्यार कराया जाता है। तदोपरान्त उस पर जनमत संग्रह किया जाता है।

अविन्यासित उपक्रम

परन्तु यदि सङ्घीय सभा के दोनों सदन संशोधन प्रस्ताव से सहमत न हों तो उस प्रस्ताव के आधार पर पूर्ण विधेयक बनाने से पूर्व उस प्रस्ताव पर ही जनमत संग्रह किया जाता है। यदि जनमतसंग्रह में प्रस्ताव के पक्ष में बहुमत प्राप्त न हो सके तो प्रस्ताव का यहीं अन्त हो जाता है। परन्तु यदि लोक निर्णय प्रस्ताव के पक्ष में हो तब सङ्घीय सभा को उस प्रस्ताव के आधार पर एक पूर्ण विधेयक का प्रारूप तय्यार करना पड़ता है और अब इस संशोधन-विधेयक पर जनमत संग्रह किया जाता है। यदि मतदाताओं तथा कैन्टनों दोनों का बहुमत प्राप्त हो जाता है तो संशोधन-विधेयक अन्तिम रूप से पारित हो जाता है।

संवैधानिक पुनरीक्षण और उपक्रम

यदि जनता ने उपक्रम द्वारा संविधान के पुनरीक्षण (total revision) की माँग की है तो जनता के इस प्रस्ताव को तुरन्त लोकनिर्णय के लिए रखा जाता है अर्थात् इस पर जनमतसंग्रह किया जाता है। यदि संविधान के पुनरीक्षण के प्रस्ताव का उपक्रम (initiative) किसी एक सदन ने किया है परन्तु दूसरा सदन उस से सहमत नहीं है तब इस प्रश्न पर कि संविधान का पुनरीक्षण किया जाये या नहीं जनमत संग्रह किया जाता है। दोनों ही दशाओं में यदि जनमतसंग्रह में भाग लेने वाले मतदाताओं का बहुमत पुनरीक्षण किये जाने के पक्ष में होता है तो सङ्घीय सभा का विघटन कर दिया जाता है और एक नई विधान सभा का निर्वाचन किया जाता है। यह नवनिर्वाचित सभा फिर संविधान के पुनरीक्षण पर विचार करेगी। पुनरीक्षण-विधेयक इस विधान सभा के दोनों सदनों द्वारा विधिवत् पारित होने के उपरान्त यदि जनमतसंग्रह में भाग लेने वाले मतदाताओं तथा कैन्टनों दोनों का बहुमत प्राप्त कर लेता है तो वह संविधान बन जाता है।

कैन्टनों में उपक्रम की व्यवस्था

सङ्घीय संविधान में केवल संवैधानिक उपक्रम का अधिकार जनता को दिया गया है। परन्तु अधिकतर कैन्टनों में जनता को विधायी-उपक्रम (legislative initiative) का भी अधिकार प्राप्त है अर्थात इनमें जनता एक आवेदन पत्र (petition) द्वारा सरकार से किसी भी कैन्टन के अधिकार क्षेत्र आधीन विषय पर कानून बनाने की माँग कर सकती है। यह आवश्यक है कि इस आवेदन पत्र पर निश्चित संख्या में—जो कि प्रत्येक कैन्टन में भिन्न भिन्न निर्धारित की गई है—जनता के हस्ताक्षर प्राप्त हों। यह संख्या जुग में ८०० है तो वॉड में ६०००; बर्न में १२००० तो उरी में केवल १५० है।

स्वयं सङ्घीय संविधान के अनुच्छेद ६ में यह आवश्यक कर दिया गया है कि प्रत्येक कैन्टन के संविधान में यह व्यवस्था हो कि कैन्टन के आधे से अधिक

नागरिक जब कभी चाहें कैन्टन के संविधान में संशोधन की माँग कर सकें। वास्तव में कैन्टनों में जो व्यवस्था पाई जाती है उसमें संशोधन की माँग करने के लिये आवेदन पत्र पर आधे से अधिक नागरिकों की भी आवश्यकता नहीं है— जुग में केवल १०००, फ्रीबर्ग, बैलेस तथा वाँड में ६०००, टिचिनो में केवल ७००० हस्ताक्षर पर्याप्त माने जाते हैं।

१८४८ से १९५२ तक के काल में सङ्घीय विधान सभा ने ६१ संवैधानिक संशोधन पारित किये जिन पर जनमत संग्रह किया जाना अनिवार्य था। इन ६१ प्रस्तावों में से जनता ने ४३ प्रस्ताव स्वीकार किये, १८ अस्वीकृत। इनके अतिरिक्त १८९१ से १९५२ तक के काल में जन उपक्रम (popular initiative) द्वारा प्रस्तावित संवैधानिक संशोधनों की संख्या ४३ थी जिनमें से जनता ने केवल १० स्वीकार किये, ३३ अस्वीकृत। यह स्मरण रहे कि संवैधानिक उपक्रम का अधिकार सर्वप्रथम १८९१ के एक संवैधानिक संशोधन में स्वीकार किया गया था।

जनमतसंग्रह और उपक्रम व्यवहार में

साधारण विधियों पर वैकल्पिक जनमत संग्रह की व्यवस्था १८७४ में संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण के समय ही की गई थी। इससे पूर्व जनता को किसी विधेयक पर जो संघीय विधान सभा द्वारा पारित हो गया हो जनमत संग्रह किये जाने की मांग करने का कोई अधिकार नहीं था। १९२१ में अनिश्चित समय या १५ वर्ष से अधिक के लिये की गई विदेशों से सन्धियों पर भी ३०,००० नागरिकों अथवा ८ कैन्टनों को जनमत संग्रह किये जाने की मांग करने का अधिकार दिया गया। यह उल्लेखनीय है कि जनमत संग्रह की मांग के लिये '८ कैन्टनों' की व्यवस्था का कभी प्रयोग नहीं हुआ। १९२१ के उपरान्त सन्धियों पर जनमत संग्रह की मांग करने के अधिकार का केवल एक बार प्रयोग हुआ—१९२३ में फ्रांस से की गई सन्धी पर जिसे स्विस जनता ने अस्वीकार कर दिया।

१८७४ तथा १९५४ तक के काल में स्विस संघीय सभा ने ५०० से भी अधिक कानून निर्मित किये जिन पर यदि ३०,००० नागरिक चाहते तो जनमत संग्रह की मांग कर सकते थे परन्तु यह मांग केवल ६३ विधियों पर की गई। इनमें से स्विस जनता ने केवल २३ विधियाँ स्वीकार कीं; ४० अस्वीकृत कर दीं।

जनमत संग्रह तथा उपक्रम के व्यवहारिक प्रयोग के संबन्ध में जो आंकड़े ऊपर दिये गये हैं उनको देखते हुये यह कहा जा सकता है कि स्विस जनता ने अपने अधिकारों का पूर्ण उपयोग किया परन्तु यथावश्यकता— उन्होंने अपने अधिकारों का दुरूपयोग नहीं किया। उपक्रम और लोक निर्णय दोनों का ही प्रयोग जनता ने बड़ी सावधानी,

समीक्षा

सकुशलता तथा संयतभाव से किया। केवल कुछ दृष्टान्तों को छोड़कर (जैसे १८९१ का उपक्रम जो कि यहूदियों को हृदयघात पहुँचाने के लिये प्रस्तावित किया गया था) साधारणतया स्विस जनता ने अपने अधिकारों के उपयोग में न तो संकीर्ण और न ही क्रान्तिकारी मनोवृत्ति का प्रदर्शन किया। कुछ प्रस्ताव ऐसे रहे हैं जिनको कई बार अस्वीकृत करने के उपरान्त स्वीकृत किया गया। उदाहरणार्थ आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली राष्ट्रीय परिषद के निर्वाचन के लिये अपनाये जाने का प्रस्ताव १९०० में और फिर १९१० में अस्वीकृत कर दिया गया परन्तु १९१८ में स्वीकार कर लिया गया। यह भी उल्लेखनीय है कि यदि किसी उपक्रम या जनमत संग्रह प्रस्ताव की मांग बहुत अधिक संख्या में नागरिकों ने की है तो इस से यह निष्कर्ष नहीं निकाला जा सकता कि जनता उसे स्वीकार कर ही लेगी। 'अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों पर जनमत संग्रह की व्यवस्था' की मांग एक उपक्रम द्वारा की गई थी। इस उपक्रम को केवल ६४,३९८ हस्ताक्षर प्राप्त थे; परन्तु जनता द्वारा यह स्वीकृत हो गया। इसके विपरीत अनेकों ऐसे उदाहरण दिये जा सकते हैं जिनमें उपक्रम-प्रस्ताव को तीन लाख से भी अधिक हस्ताक्षर प्राप्त थे परन्तु जनता ने उन्हें स्वीकार न किया। लोक निर्णय में उन्हें बहुमत प्राप्त न हो सका।

जनमत संग्रह तथा उपक्रम दोनों के सबंध में अनेकों विचार प्रकट किये गये हैं जिनमें परस्पर बड़ा विरोध है। लोवेल (Lowell) का मत था कि स्विट्ज़रलैंड में उपक्रम पद्धति असफल ही रही और जनमत संग्रह को भी जनमत (public opinion) का वास्तविक दर्पण या अचूक सूचक (infallible index) नहीं कहा जा सकता। एक बात तो यह है कि इन सार्वजनिक मतदानों में सम्पूर्ण जनता भाग नहीं लेती। सम्पूर्ण जनता की रुचि ही शासन-सम्बन्धी समस्यायों में नहीं होती और फिर आये दिन के मतदानों से जनता ऊब जाती है। ब्राइस का निष्कर्ष था कि १८७४ से १९१९ के काल में इन मतदानों में भाग लेने वाले मतदाताओं की न्यूनतम प्रतिशत ३० तक थी, अधिकतम ७४ और औसत ५५। १९१९ के उपरान्त स्थिति में इस दृष्टिकोण से कोई परिवर्तन नहीं कहा जा सकता। दूसरी बात यह है कि इन मतदानों में एक सुसंगठित समुदाय चाहे वह अत्याल्प संख्या में ही क्यों न हो मतदान में भाग लेने वाली जनता का बहुमत सरलता से प्राप्त कर सकता है और इस प्रकार विधान सभा के प्रस्ताव का खण्डन कर सकता है—चाहे उस प्रस्ताव को सम्पूर्ण जनता का बहुमत ही प्राप्त हो। ब्रूज का मत था कि जनमत संग्रह का विधान निर्माण कार्य पर अनुदार (conservative) प्रभाव होता है क्योंकि यह एक ऐसी पद्धति है कि जिसके द्वारा "मतदाताओं की वर्तमान स्थिति (status quo) में परिवर्तन करने के प्रयासों को रोकने का

अवसर प्राप्त होता है। विशेषकर यह केन्द्रीय अधिकारियों एवम् कल्याणकारी राज्य के विरुद्ध स्थानीयतावाद (localism) तथा व्यक्तिवाद को प्रोत्साहन देती है।[1] सर हैनरी मेन भी जनमत संग्रह पद्धति को सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक कार्य में बाधक मानते थे। उनका कथन था कि "कालान्तर में जनता सभी प्रस्तावों को अस्वीकृत कर देती है"।[2] परन्तु जनमत संग्रह के स्विस इतिहास को देखते हुए यह कथन असंगत है। फाइनर का मत था कि जनमत संग्रह और उपक्रम के व्यवहारिक प्रयोग को देखते हुये यह निष्कर्ष निकालना अनुचित न होगा कि स्विस जनता अनुदार अथवा रूढ़िवादी है। ब्राइस के अनुसार जनमत संग्रह प्रणाली के निम्नलिखित दुष्परिणाम हुए हैं :—

जनमत संग्रह के दुष्परिणाम

(१) जनमत संग्रह अथवा लोक निर्णय जब कोई विधान सभा द्वारा पारित विधेयक अस्वीकृत कर देता है तो इससे विधान सभा की मान हानि होती है। जनता की दृष्टि में उसकी प्रतिष्ठा और शक्ति गिर जाती है और जनता के हृदय में इसके प्रति आदर और सम्मान भी कम हो जाता है। इसके अतिरिक्त विधान सभा की कर्तव्य-निष्ठा पर भी इसका परिणाम हानिकारक होता है। एक ओर तो विधान सभा की प्रवृत्ति लापरवाही से विधेयक पारित करने की दिशा में हो जाती है, विशेषकर ऐसे विधेयकों को जिनको पारित न करने में आलोचना का भय हो क्योंकि विधान सभा यह सोचती है कि जनता स्वयं उनको अस्वीकृत कर देगी यदि वह देश हित के प्रतिकूल होंगे। इस प्रकार अनेकों विधेयक ऐसे पारित कर दिये जाते हैं जिनको विधान सभा का एक बड़ा भाग उचित नहीं मानता। परन्तु उनको केवल इस विश्वास पर पारित कर दिया जाता है कि उनके कानून न बनने देने का आरोप उनको न लगकर स्वयं जनता को लगे। ऐसी इच्छा के पीछे अनेकों राजनैतिक कारण हो सकते हैं। दूसरी ओर विधान सभा अनेकों विधेयक जिनको वह आवश्यक और उपयुक्त समझती है केवल इस डर से पारित करने से डरती है कि कहीं जनता उनको अस्वीकृत न कर दे। इस प्रकार जनमत संग्रह की प्रणाली विधायकों में डर और लापरवाही उत्पन्न करती है जिसका विधान निर्माण कार्य पर हानिकारक प्रभाव होता है।

(२) विधान निर्माण में अनेकों विषय बड़े जटिल होते हैं जिनको समझने के लिये विशेष ज्ञान और अनुभव की आवश्यकता होती है। ऐसे विषयों पर जनता

---

1. Christopher Hughes : Federal Government of Switzerland, p. 101.
2. Sir Henry Maine : Popular Government, p. 97. "In the long run the Swiss votes 'No' to every proposal."

इस योग्य नहीं होती कि कोई मत दे सके या कोई निर्णय कर सके। एक चरवाहा वाणिज्य संहित पर क्या मत देगा चाहे कितना भी भाषणों और अन्य साधनों द्वारा उसको प्रशिक्षित करने का प्रयत्न किया जाए। ऐसे विषयों पर विधान सभा के विशेषज्ञों के कार्य का साधारण, अनुभवहीन जनता द्वारा खण्डन किया जाना राजनीतिक बुद्धिमानी के विरुद्ध होगा।

(३) जनमत संग्रह में भाग न लेने वाले नागरिकों की संख्या काफी अधिक रहती है। इससे यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि या तो यह नागरिक अपने कर्तव्यों की परवाह नहीं करते या यह अपने को इन गूढ़ विषयों पर मतदान के अयोग्य समझते हैं। इस स्थिति में कालान्तर में कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ। अतः जनमत संग्रह द्वारा नागरिकों को राजनैतिक शिक्षा प्रदान करने में जो आशा की गई थी वह उस सीमा तक पूरी न हो सकी।

(४) लोक निर्णय के परिणाम को सदैव ही वास्तविक जनमत की अभिव्यक्ति मानना भूल होगा क्योंकि बहुधा यह देखा जाता है कि जनता को अनेकों प्रलोभनों से फुसलाया जा सकता है, अनेकों बातों से विचलित किया जा सकता है, विधेयक में किसी एक बात को लेकर जिससे जनता के रोष को भड़काया जा सकता हो सम्पूर्ण विधेयक के विरुद्ध जनमत किया जा सकता है क्योंकि जनता विधेयक को केवल स्वीकार अथवा अस्वीकार कर सकती है, उसमें कोई संशोधन नहीं कर सकती। जनमत संग्रह में जनता के अज्ञान का पूरा लाभ उठाया जा सकता है। जनता की एक विशेष समय में मनोभावना का भी प्रभाव पड़ता है। यदि कोई प्रशंसनीय विधेयक किसी एक ऐसे विधेयक के साथ जनमत संग्रह के लिए रखा गया है जिससे जनता क्रुद्ध है तो सम्भावना यह रहती है कि दोनों ही अस्वीकृत कर दिये जायेंगे। मनोवैज्ञानिक इस निष्कर्ष की संपुष्टि करते हैं।

(५) बार बार जनमत संग्रह करने में व्यय तो होता ही है—प्रत्येक विधि की जिस पर जनमत संग्रह की मांग की जाती है कई लाख प्रतियाँ चार भाषाओं में छाप कर जनता में वितरित की जाती हैं। परन्तु जनता पर इसका जो भार पड़ता है वह गम्भीर है। बार बार मतदान करने से जनता ऊब जाती है। मतदान में उसकी कोई अरुचि नहीं रहती। परिणाम यह होता है कि अनेकों मतदान ही नहीं करते, अनेकों बोझ समझकर बिना सोचे समझे जैसा उस समय मन में आया मतदान कर देते हैं।

(६) जब जनमत संग्रह में किसी विधेयक के पक्ष में मत उसके विपक्ष में आये मतों से कुछ ही अधिक होते हैं और कुछ मतों के अन्तर होने के कारण वह कानून बन जाता है तो उसको वह आदर और सम्मान प्राप्त नहीं होता जो

होना चाहिये। विधान सभा में यदि इस प्रकार कोई विधेयक कानून बनता है तो जनता इस बात पर विचार नहीं करती कि उसके पक्ष में कितने मत थे और विपक्ष में कितने। परन्तु जनमत संग्रह में जब विधेयक के समर्थक उसके विरोधियों से कुछ ही अधिक होते हैं तो विरोधी नागरिक असन्तुष्ट रहते हैं, विधेयक को जितनी संख्या के अन्तर के कारण वह स्वीकृत हो सका उतने नागरिकों की इच्छा का आदेश मानते हैं और उसके जन इच्छाकृत होने पर प्रहार करते हैं।

(७) कुछ दृष्टान्तों में निश्चय ही स्विस जनता की अत्यधिक सावधानी (undue caution) अथवा राग द्वेष (prejudice) की भावना ने सामाजिक तथा आर्थिक सुधारों की प्रगति में बाधा पहुँचाई अथवा गतिरोध उत्पन्न किया परन्तु इससे कोई स्थायी हानि नहीं हुई।

इनके अतिरिक्त जनमत संग्रह पद्धति का एक दुषपरिणाम यह होता है कि विधान सभा की अपेक्षा संघीय परिषद अर्थात कार्यकारिणी अधिक शक्तिशाली एवम् महत्वपूर्ण बन जाती है क्योंकि संघीय सभा परिषद को विधान निर्माण कार्य हस्तान्तरित करने में यह लाभ समझती है कि परिषद के कार्य की आलोचना कम होगी। दूसरे संघीय परिषद के समादेशों (arretes) पर जनमत संग्रह की मांग नहीं की जा सकती। अतः विशेषकर संकट काल में संघीय परिषद को ही विधि निर्माण कार्य हस्तान्तरित कर दिया जाता है।

ब्रूज़ के विचार

दूसरे, ब्रूज़ का यह मत था कि क्योंकि यह विश्वास किया जाता है कि यदि प्रस्तावों को 'आवश्यक' अथवा 'सर्व-व्यापक नहीं' (not universally binding) घोषित कर दिया जाय तो उन पर जनमत संग्रह की मांग नहीं की जायेगी अतः कुछ विधेयकों को 'आवश्यक' (urgent) न होते हुये भी अथवा 'सर्व व्यापक' होते हुये भी 'आवश्यक' अथवा 'सर्वव्यापक नहीं हैं' घोषित कर दिया जाता है।

तीसरे, जनमत संग्रह के कारण शासन का उत्तरदायित्व निश्चित नहीं किया जाता। जनता का उत्तरदायित्व कोई उत्तरदायित्व नहीं कहा जा सकता।

चौथे, लोकनिर्णय के लिये आवेदन पत्र पर ३०,००० नागरिकों के हस्ताक्षरों को संग्रह करने में काफी व्यय होता है अतः यह कार्य राजनैतिक दल, श्रमिक संघ, व्यापारिक संघ अथवा गुट ही कर सकते हैं। अतः इनका प्रभाव राजनीति में बढ़ जाता है। स्विस नागरिक स्वयं इस प्रभाव को हानिकारक मानते हैं और इससे बचने का प्रयत्न करते हैं।

अंग्रेज लेखक सर मोरिस आमोस का भी कथन था कि जनमत संग्रह

प्रणाली में शक्ति उन लोगों के हाथों में आ जाती है जिनका कोई उत्तरदायित्व नहीं स्थिर किया जा सकता। इसके अतिरिक्त वर्तमान काल में अधिकतर विधियों का सम्बन्ध राज्य की आर्थिक नीति से होता है। इन पर मतदान करने में निश्चय ही नागरिक अपने हितानुसार मतदान करेंगे, निष्पक्ष होकर नहीं।

जनमत संग्रह प्रणाली के लाभ और गुण

परन्तु जहाँ जनमत संग्रह प्रणाली के इतने दोष हैं वहाँ कुछ लाभ भी हैं और वास्तव में ब्राइस, लूवेर, एम० ओन्जर इत्यादि लेखकों का विचार था कि इसके लाभ तथा गुण इसके दोषों एवम् अवगुणों से कहीं अधिक हैं। जैसा कि ब्राइस ने लिखा है इस प्रणाली के ३ स्रोत हैं:—प्रथम, सार्वजनिक संप्रभुता (popular sovereignty) का सिद्धान्त। द्वितीय, आल्पस् पहाड़ में रहने वाली जातियों की प्रथायें। इन जातियों में सब नागरिक विधान निर्माण कार्य में भाग लेते थे। तृतीय, प्रतिनिधिमूलक संस्थाओं एवम् सभाओं से असन्तोष, इनके प्रति अविश्वास, इनके विरुद्ध सन्देह।

जनमत संग्रह प्रणाली के समर्थन में साधारणतया जो तर्क दिये जाते हैं उनका संग्रह ब्राइस ने इस प्रकार किया है:—

(१) अनेकों बार जनमत संग्रह का परिणाम संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों के विरुद्ध रहा और वह अस्वीकृत कर दिये गये। इससे यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि विधान सभा सदैव जन इच्छा के अनुकूल निर्णय नहीं करती। अतः लोक निर्णय अपनी इच्छा को लागू करने के लिये जनता के हाथ में एक आवश्यक अस्त्र है।

(२) जनमत संग्रह की व्यवस्था के कारण विधान सभा सतर्क एवम् सावधान रहती है। वह अधिकाधिक इस बात की चेष्टा करती है कि सार्वजनिक इच्छा के अनुकूल ही कानून निर्मित करे, कोई ऐसा कानून न बनाये जिस पर जनमत संग्रह में बहुमत प्राप्त न हो सकने की आशंका हो। कानूनों के प्रारूप सरल और संक्षिप्त भाषा में तय्यार किये जाते हैं ताकि साधारण से साधारण नागरिक को उन्हें समझने में कोई कठिनाई न हो।

(३) जनमत संग्रह जनता को राजनैतिक शिक्षा प्रदान करने में बड़ा सहायक होता है। इसके अतिरिक्त यह उनकी देश प्रेम की भावना को जाग्रत करता है तथा उन्हें उत्तरदायित्व की भावना से प्रेरित करता है। विधान निर्माण में वह अपने को एक-सहयोगी अंग समझते हैं तथा अपने द्वारा निर्मित कानून का समर्थन करने तथा उसके कार्यान्वित होने में सहायता करना वह अपना नैतिक कर्तव्य समझते हैं।

(४) जनमत संग्रह की व्यवस्था शासकों और शासितों के बीच निकटतम सम्पर्क एवम् घनिष्टतम संबंध स्थापित करने में बड़ी प्रभावशाली सिद्ध होती है।

(५) जनमत संग्रह व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण परिणाम स्विट्ज़रलैंड में यह हुआ कि इसके कारण दलगत बन्दी राजनीति में अधिक महत्वपूर्ण अथवा प्रभावशाली न हो सकी। जनता प्रत्येक प्रस्ताव पर उसके लाभ और गुणों के अनुसार ही निर्णय करती है चाहे वह किसी पार्टी का प्रस्ताव हो। स्विट्ज़रलैंड में यदि जनमत संग्रह में किसी पार्टी के प्रस्ताव अस्वीकृत कर दिये गये तो उसका परिणाम यह नहीं हुआ कि सार्वजनिक निर्वाचनों में उस दल के अनुयाइयों को बहुमत प्राप्त न हुआ हो।

(६) प्रत्येक प्रतिनिधिमूलक प्रजातंत्र में यह आवश्यक है कि विधान सभा के ऊपर कोई न कोई प्रतिबन्ध अथवा सीमा अवश्य हो। स्विट्ज़रलैंड में संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति कार्यकारिणी विधानसभा द्वारा पारित कानूनों को निशिद्ध (veto) नहीं कर सकती। न ही संघीय सभा के दोनों सदन एक दूसरे के विरुद्ध सन्तुलन अथवा प्रतिबन्ध स्थापित कर सकते हैं क्योंकि दोनों की प्रकृति और प्रवत्ति समान रहती है। अतः स्विट्ज़रलैंड में विधान सभा को सीमित करने वाला केवल 'जनता का निषेधाधिकार' (Popular veto) ही रह जाता है।

(७) प्रत्येक शासन व्यवस्था में एक ऐसी संस्था अथवा सभा अथवा व्यक्ति होना चाहिये जिसकी सत्ता सर्वोच्च हो, जिसको सार्वजनिक प्रश्नों पर अन्तिम निर्णय करने का अधिकार हो। प्रजातंत्र में यह सत्ता स्वयं जनता में निहित होती है। स्विट्ज़रलैंड में जनमत संग्रह की व्यवस्था इस सिद्धान्त को व्यवहारिक रूप में परिणित करने की चेष्टा करती है।

(८) जनमतसंग्रह विलम्बकारी अवश्य होता है परन्तु इससे जो लाभ होते हैं वह बहुमूल्य हैं। जिन प्रश्नों पर जनमत सन्दिग्ध हो उनपर जनता का स्पष्ट अनुमोदन प्राप्त हो जाता है, जनता में असन्तोष के लिये कोई स्थान नहीं रह जाता और विधान मण्डल के ऊपर भी एक प्रतिबन्ध लग जाता है क्योंकि जनमत संग्रह निरन्तर उसको यह चेतावनी देता रहता है कि उसका सार्वजनिक इच्छा से आगे जाना या पीछे रहना जनता को स्वीकार न होगा।

(९) ब्राइस ने इस मत का भी खण्डन किया है कि जनमत संग्रह की व्यवस्था के कारण सुयोग्य व्यक्ति विधान सभा में स्थान प्राप्त करने के लिये उत्सुक नहीं रहते। प्रजातंत्र का मार्ग अवरुद्ध करने की अपेक्षा इसने जनता की इच्छा को कार्यान्वित करने का साधन प्रदान किया। कुछ समय उपरान्त प्रतिनिधि सभा की विचारधारा सार्वजनिक इच्छा से दूर जा सकती है या पीछे रह सकती है।

जनमत संग्रह की व्यवस्था समय समय पर इस अन्तर से उत्पन्न दुष्परिणाम को रोक सकती है। इसके अतिरिक्त ब्राइस का विचार था कि इसके कारण जनता में देश प्रेम तथा उत्तरदायित्व की भावनाओं की जागृति तथा उनमें प्रजातंत्र के प्रति श्रद्धा और राष्ट्रीय एकता को प्रोत्साहन मिलता है।

जैसा कि ह्यूबर ने लिखा है, स्विट्ज़रलैंड में जनमत संग्रह के कारण देश के शासन में विधानसभा का या किसी राजनैतिक दल विशेष का चिरस्थाई प्रभुत्व नहीं जमने पाता। इसके अतिरिक्त विधान सभा द्वारा पारित विधियाँ स्वार्थगत, दलगत अथवा वर्गगत हो सकती हैं। जनमत संग्रह ऐसी विधियों का खण्डन कर के विधि निर्माण कार्य को स्वच्छ और शुद्ध बनाने में सहायक होता है।

जनमत संग्रह के जो लाभ और दोष हैं उनमें से अधिकतर उपक्रम पर भी लागू होते हैं। वास्तव में उपक्रम में जनता का कार्य अधिक कठिन एवम् गम्भीर हो जाता है। संवैधानिक संशोधन प्रस्ताव का प्रारूप तय्यार करना एक विधान सभा द्वारा पारित विधेयक पर केवल मत प्रकट करने से कहीं अधिक कठिन एवम् जटिल कार्य है। यही कारण है कि जनता ने आज तक केवल ४३ संशोधन प्रस्ताव उपक्रम द्वारा प्रस्तुत किये और यह उपक्रम की सब से गम्भीर आलोचना है कि अन्त में जनता ने उनमें से केवल १० अथवा २३.४ प्रतिशत स्वीकार किये। सम्भवतः इसीलिये ह्यूबर ने लिखा है कि उपक्रम जन सहयोग प्राप्त करने का अधिक लाभदायक साधन सिद्ध नहीं हुआ है। लोवेल का तो विचार था कि उपक्रम पद्धति असफल रही है।

उपक्रम की आलोचना

(१) उपक्रम के विरोधियों का तर्क है कि जनमत संग्रह के लिये जो विधेयक प्रस्तुत किये जाते हैं उनके प्रारूप संघीय परिषद द्वारा तय्यार किये जाते हैं। संघीय परिषद उन पर विस्तृत विचार विमर्श कर के ही संघीय सभा में प्रस्तुत करती है। तदोपरान्त संघीय सभा के दोनों सदनों में उनपर विस्तृत विचार विमर्श किया जाता है और यदि दोनों सदनों में उनको बहुमत प्राप्त हो तभी उनपर जनता को अपना मत प्रकट करने का अवसर मिलता है। परन्तु जनता जिन संशोधन प्रस्तावों का और कैन्टनों में विधेयकों का उपक्रम करती है उनको संघीय परिषद अथवा सभा का यह विशेषज्ञ ज्ञान अथवा अनुभव उपलब्ध नहीं होता। जनता अबोध तथा अज्ञानी होती है। शासन का उसे कोई अनुभव नहीं होता है। अतः उसके द्वारा प्रस्ताव अथवा विधेयक का जो प्रारूप तय्यार किया जायेगा उसमें अनेकों त्रुटियाँ, अभाव एवम् दोष होंगे। हो सकता है यह व्यवहारिक स्थिति से परे हो और व्यवहार में लागू न हो सके क्योंकि जो लोग प्रशासन संचालन से

संबंधित एवंम् परिचित हैं उन्होंने तो इसे बनाया नहीं, बनाया है उन लोगों ने जिन्हें प्रशासन की व्यवहारिक समस्याओं एवम् कठिनाइयों का न कोई ज्ञान है न कोई अनुभव। इस प्रकार का प्रस्ताव अथवा विधेयक यदि विदेशी नीति से संबंधित हो तो हानिकारक हो सकता है, तथा शासन की गतिविधि में भी बाधक हो सकता है और उसमें असामञ्जस्यता उत्पन्न कर सकता है। वास्तव में वर्तमान काल में जनसाधारण तो क्या स्वयं विधान मण्डल तक विधि-निर्माण कार्य के लिये अयोग्य समझा जाता है। इसी लिये विधि निर्माण का कार्य लगभग सभी देशों में मंत्रिमण्डल के हाथों में केन्द्रित होता जा रहा है। विधान मण्डल तो केवल मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत विधेयकों पर 'हाँ, या 'न' कर देता है—अधिकांशत: "हाँ"। स्विट्ज़रलैंड में भी संवैधानिक विकास की गतिविधि इसी दिशा में है। ऐसी दशा में जनता का उपक्रम अधिकार असंगत प्रतीत होता है। ऐसा विचार किया जाता है कि उपक्रम द्वारा जो संशोधन प्रस्ताव अथवा विधियाँ निर्मित होंगी वह दोषपूर्ण, अस्पष्ट तथा असम्बद्ध होंगीं।

(२) कुछ आलोचकों का विचार था कि उपक्रम द्वारा अनुत्तरदायी दम्भी (demagogues) निरन्तर इस बात का प्रयत्न करेंगे कि जनता के समक्ष नवीन आकर्षक प्रस्ताव रखकर जनता का समर्थन प्राप्त करें। इस प्रकार यह दम्भियों तथा उनके अनुत्तरदायी प्रस्तावों को प्रोत्साहन देगा।

(३) यह भी कभी कभी कहा जाता है कि उपक्रम प्रस्ताव पर जनता के हस्ताक्षर प्राप्त करने के लिये ज़ोर तथा दबाव डाला जा सकता है। विशेषकर यह चालाक राजनीतिज्ञों को जनता की अज्ञानता व भावुकता का लाभ उठाने का अवसर प्रदान करता है। स्विस विद्वान हिल्टी का विचार था कि उपक्रम से असंयत समूह शासन के लिये सरलता से मार्ग खुल सकता है।

(४) ह्यूबर के कथनानुसार उपक्रम का प्रयोग आजकल विरोधी पक्ष द्वारा सरकार को उसकी नीति में परिवर्तन के सुझाव देने के लिये अधिकाधिक किया जा रहा है परन्तु इस स्विस न्यायाधीश का मत था कि इस उद्देश्य के लिये यह उपयुक्त साधन नहीं है। बहुत से उपक्रम तो जनता के सामने मतदान के लिये आने तक कालातीत (out of date) हो जाते हैं।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि उपक्रम पद्धति प्रतिनिधिमूलक संस्थाओं को सार्वजनिक संप्रभुता के निकटतम ला देती है। इसका सब से बड़ा लाभ यह है कि यदि विधान सभा में एक विशेष दल, वर्ग अथवा स्वार्थी हित का प्रभुत्व हो तो विधान सभा द्वारा पारित विधियाँ दलगत, वर्गगत अथवा स्वार्थगत होंगी। उपक्रम द्वारा जनता

उपक्रम के लाभ

विधान सभा को वह विधियाँ पारित करने के लिये विवश कर सकती है जिनको वह स्वयं आवश्यक समझती है परन्तु जिनकी विधान सभा उपेक्षा कर रही हो। इस प्रकार जनमत संग्रह जनता की विधान मण्डल की त्रुटियों से रक्षा करता है; उपक्रम उनकी भूलों का उपचार है। किसी समय विधान मण्डल किसी विशेष दल या वर्ग या स्वार्थ से प्रभावित होकर जनहित का विरोधी हो सकता है, जनहित के प्रति उदासीन हो सकता है। उपक्रम विधानमण्डल की इस उदासीनता अथवा विरोध का उपचार है। केवल इतना ही नहीं। कभी कभी जनता उपक्रम द्वारा उत्कृष्ट योजनायें प्रस्तावित कर सकती है और उल्लेखनीय बात तो यह है कि इससे विधान मण्डल की स्थिति अथवा प्रतिष्ठा पर कोई हानिकारक प्रभाव नहीं पड़ता।

(२) यह स्वभाविक ही है कि उपक्रम व्यवस्था के कारण विधान मण्डल निरन्तर अपने कर्तव्य के प्रति विशेष रूप से सजग रहता है और यथासंभव इस बात का प्रयत्न करता है कि जनता की आवश्यकताओं के अनुसार कानून निमित करता रहे ताकि जनता को उपक्रम के प्रयोग की आवश्यकता ही न रहे। जब जनता उपक्रम द्वारा कोई प्रस्ताव प्रस्तुत करती है तो यह विधान मण्डल के विरुद्ध टिप्पणी तो है ही।

(३) उपक्रम के समर्थकों का एक तर्क यह है कि यह किसी एक दल के अनुचित प्रभुत्व (undue power) का खण्डन करता है। यह दल विधानमण्डल में दीर्घकाल तक सत्तारूढ़ रह सकता है और इस प्रकार शासन व्यवस्था को नियंत्रित कर सकता है। जनमत संग्रह और उपक्रम व्यवस्था में इस दल की प्रभुता को समय समय पर चुनौती देकर इसके प्रभाव एवम् प्रभुता को ठेस पहुँचती रहती है।

अंग्रेज़ विद्वान ब्राइस स्विट्ज़रलैंड में प्रचलित प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के इन उपकरणों से बड़ा प्रभावित हुआ था और वह इनका बड़ा प्रशंसक था। उसका विचार था कि उपक्रम पद्धति का प्रयोग केवल संवैधानिक संशोधनों के लिये ही सीमित नहीं रहना चाहिये वरन् संघीय संविधान में संशोधन करके इस पद्धति की साधारण कानूनों के लिये भी प्रयुक्त होने की व्यवस्था कर दी जानी चाहिये। अपने इस विचार के समर्थन में उसका तर्क यह था कि यद्यपि इस समय जनता को संघीय शासन के अन्तर्गत साधारण कानूनों का उपक्रम करने का अधिकार नहीं है परन्तु जनता आवश्यकता पड़ने पर साधारण कानूनों का उपक्रम संवैधानिक संशोधन प्रस्तावों के रूप में कर देती है और इस प्रकार संविधान में अनेकों साधारण कानूनी व्यवस्थायें प्रविष्ट करती जा रही है जिसका रोकना अत्यन्त

आवश्यक है और इसका एक सरल साधन यह है कि जनता को स्पष्ट रूप से साधारण कानूनों के उपक्रम करने का अधिकार दे दिया जाये। ब्राइस का विचार था कि साधारण उपक्रम के लिये कम से कम ५०,००० हस्ताक्षर आवेदन पत्र पर आवश्यक होने चाहियें और संवैधानिक संशोधन प्रस्तावों के उपक्रम के लिये वर्तमान ५०,००० की संख्या जनसंख्या में प्रसार होने के कारण कम प्रतीत होती है। इसको ८०,००० कर दिया जाये।

परन्तु यहाँ यह उल्लेखनीय है कि स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र सफल है। इसके कुछ विशेष कारण हैं जिनमें प्रमुख इस प्रकार हैं :—(१) देश का अत्याल्प आकार तथा अत्यल्प जनसंख्या, (२) सामाजिक तथा आर्थिक विरोधाभासों का अभाव, (३) स्विस जनता की ऐतिहासिक परम्परायें, (४) स्विस नागरिकों का छोटे छोटे समुदायों में स्वशासन का अनुभव, (५) स्विसवासियों की देश प्रेम की उत्कट भावना तथा नागरिक कर्तव्यों के प्रति निष्ठा एवम् जागरूकता, (६) स्विस जनता का चरित्र एवम् उनका प्रशिक्षण उनकी आवेश शून्यता, तथा (७) स्विट्ज़रलैंड में दलगतबन्दी की वैषम्यता अधिक न होना। इन सब कारणों से उपक्रम तथा जनमत संग्रह स्विट्ज़रलैंड में विशेष रूप से सफल रहे हैं। परन्तु लार्ड ब्राइस भी जो कि स्विट्ज़रलैंड की भूमि तथा जलवायु को प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के पौदे के लिये अत्यन्त उपयुक्त मानता था स्विट्ज़रलैंड की अपनी अन्तिम यात्रा से लौटने पर इनके प्रति शसंकित हो गया था। और उसकी इस चिन्ता का विशेष कारण था आर्थिक संघर्ष जिससे स्विट्ज़रलैंड भी अपने को मुक्त नहीं रख सका था।

अध्याय ६

प्रजातंत्र की सफलता के कारण

स्विट्ज़रलैंड संसार के उन कुछ देशों में से है जहाँ प्रजातंत्र एक सफल शासन प्रणाली मानी जा सकती है। वास्तव में यह कहना अनुचित न होगा कि प्रजातंत्र को स्विट्ज़रलैंड में सर्वाधिक सफलता प्राप्त हुई। जनमत संग्रह एवम् उपक्रम की व्यापक व्यवस्थाओं के कारण स्विस प्रजातंत्र 'शुद्ध प्रजातंत्र' के निकट-तम है। यहाँ की प्रजातंत्रवादी संस्थायें अति प्राचीन हैं और आज भी यह संस्थायें अत्यन्त सफलता एवम् कुशलता से कार्य कर रही हैं। स्विस प्रजातंत्र की इस विलक्षण एवम् अद्वितीय सफलता के अनेकों कारण हैं।

वास्तव में किसी देश की शासन प्रणाली की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि वह शासन प्रणाली उस देश के निवासियों के चरित्र, उनकी एतिहासिक परम्पराओं, उनकी आर्थिक आवश्यकताओं, उनके सामाजिक संगठन के कहाँ तक अनुकूल है अर्थात् वह कहाँ तक देश में सामाजिक एकता एवम् सामञ्जस्यता, आर्थिक सम्पन्नता एवम् समानता, सांस्कृतिक विकास एवम् उन्नति तथा संसार में राष्ट्रीय वैभव एवम् प्रतिष्ठा की उन्नति में सहायक होती है। स्विट्ज़रलैंड में भौगोलिक दशायें, नागरिकों के चरित्र, एतिहासिक परम्परायें तथा सामाजिक व आर्थिक परिस्थितियाँ प्रजातंत्र के लिये अत्यन्त उपयुक्त हैं और यही सब तथ्य स्विस प्रजातंत्र की सफलता के आधारभूत कारण हैं।

स्विस शासन संस्थाओं की सफलता में सब से महत्वपूर्ण तथ्य—जो कि अन्य किसी देश को उपलब्ध नहीं है—यह है कि स्विट्ज़रलैंड एक छोटा सा देश है इसकी जनसंख्या भी ५० लाख के लगभग है। एक छोटे से देश में जिसका क्षेत्रफल कुल १५,६७६ वर्ग मील है और जहाँ की जनसंख्या कुछ लाखों में ही है शासन समस्या अपेक्षाकृत सरल होती है और कोई जटिलता अथवा गम्भीर समस्या नहीं उत्पन्न करती। जैसा कि अरस्तू ने भी लिखा था, देश का अल्पाकार तथा जनसंख्या का अधिक न होना प्रजातंत्र की सफलता में अत्यन्त सहायक तत्व होते हैं। छोटे देश होने से नागरिक एक दूसरे से परिचित हो सकते हैं, एक दूसरे की समस्याओं को समझ सकते है, एक दूसरे के प्रति स्नेह एवम् सम्मान, सहयोग तथा सहायता का व्यवहार करना उनके लिये स्वाभाविक

देश का आकार

हो जाता है जो कि उनमें सामाजिक एकता को सुदृढ़ करता है तथा विषाक्त दल-गत बन्दी को कम करता है। नागरिक निर्वाचनों में उम्मेदवारों की योग्यता के अनुसार मतदान करते हैं, दलीय आधार पर नहीं। विशेषकर कैन्टनों में उम्मेद-वारो के राजनैतिक सिद्धान्तों को इतना महत्व नहीं दिया जाता जितना कि उनकी योग्यता, उनकी व्यक्तिगत ख्याति अथवा प्रभाव को। यह सब गुण ऐसे हैं जो कि प्रजातंत्रवाद के लिये अत्यन्त सहायक हैं।

देश के अल्पाकार तथा अल्प जनसंख्या के कारण ही जनमत संग्रह तथा उपक्रम की व्यवस्थायें सम्भव हो सकी हैं। यह दोनों व्यवस्थायें स्विस प्रजातंत्र को दलीय, वर्गीय तथा अन्य प्रकार के स्वार्थी प्रभावों से मुक्त करने में सहायक होती हैं।

इसके अतिरिक्त देश की बनावट प्रजातंत्र के उपयुक्त है। पहाड़ों, नदियों, झीलों तथा अन्य प्राकृतिक सीमाओं ने देश में जो विभाजन उत्पन्न किये उनके परिणाम स्वरूप देश के विभिन्न भागों में स्थानीयता, स्वायत्तता एवम् स्वतंत्रता की भावनायें उत्पन्न होना स्वाभाविक ही था। अतः स्थानीय स्वशासन स्विस राज्य का सदैव से आधारभूत सिद्धान्त रहा है। स्वतंत्रता एवम् स्व-शासन की परम्पराओं ने प्रजातंत्र की सफलता में बड़ा योग दिया।

स्विट्ज़रलैंड प्रधानतः एक कृषक देश है। अरस्तू का कहना था कि एक कृषि प्रधान देश प्रजातंत्र के लिये अत्यन्त उपयुक्त होता है। निस्सन्देह यह तथ्य भी स्विस प्रजातंत्र की सफलता में सहायक रहा।

प्रजातंत्र की सफलता के लिये यह अत्यन्त आवश्यक है कि निवासियों का चरित्र उच्च कोटि का हो। वह शिक्षित, बुद्धिमान तथा व्यवहारिक हों।

निवासियों का चरित्र

स्विट्ज़रलैंड में ६ वर्ष से १५ वर्ष तक की अवस्था में शिक्षा प्राप्त करना अनिवार्य है। अतः वहाँ कोई निरक्षर (illiterate) नहीं रह सकता। सार्वजनिक प्रारम्भिक विद्यालयों में शिक्षा निः शुल्क दी जाती है। ह्यूबर ने लिखा है कि "इन प्रारम्भिक विद्यालयों में धनवानों और निर्धनों के बच्चे साथ-साथ बैठते हैं। किसानों, कलाकारों, सार्व-जनिक पदाधिकारियों (civil servants), व्यापारियों तथा उद्योगपतियों सभी के बालक बालिकायें इन विद्यालयों में आपस में मिलते हैं और सब एक ही प्रकार की शिक्षा दीक्षा प्राप्त करते हैं।......प्रारम्भिक विद्यालय, इस प्रकार, स्विस समाज की जड़ हैं"।

स्विसवासी शिक्षित तो हैं ही। उनमें व्यवहार कुशलता, सहिष्णुता, राजनैतिक जागरूकता, राष्ट्रप्रेम, कर्तव्य निष्ठा, इत्यादि गुण भी सराहनीय हैं।

किसी भी दृष्टि से वह अतिवादी नहीं हैं—कुछ सीमा तक उनको अनुदार (conservative) कहा जा सकता है। एक कृषि-प्रधान जाति स्वभाव से अनुदार होती है। परन्तु वह निरन्तर प्रगतिशील रहे हैं। सावधानी, सन्तुलन, स्थिरता तथा सचरित्रता उनके गुण हैं तथा इन्हीं गुणों की वह सराहना करते हैं। ब्राइस का मत था कि विधिनिर्माण कार्य में दो गुण अत्यन्त महत्वपूर्ण होते हैं : (१) निर्णय शक्ति (judgment), और (२) शान्त-स्वभाव (cool-headedness)। इन दोनों गुणों के मिश्रण को ही व्यवहार कुशलता (good sense) कहते है। स्विसवासियों एवम् स्विस विधान सभावों दोनों में ही यह गुण विद्यमान हैं। स्विसवासी अपने मताधिकार का प्रयोग बड़े सोच समझकर सावधानी से करते हैं। वह भावुक नहीं होते। परन्तु देश सेवा की भावना तथा अपने नागरिक कर्तव्यों के पालन करने की भावना उनमें सर्वोपरि होती है। इसका सब से बड़ा प्रमाण यही है कि निर्वाचनों, मतसंग्रहों एवम् मतदानों की संख्या अत्याधिक होते हुये भी नागरिकों की बड़ी-संख्या इनमें भाग लेती है यद्यपि अन्य देशों की भाँति राजनैतिक दल नागरिकों को मतदान स्थानों (polling stations) तक निकाल लाने का कोई विशेष प्रयत्न नहीं करते। स्विसवासियों के यह गुण उनके विधान मण्डल में व्यक्त होते हैं। ब्राइस के मतानुसार संसार के विधानमण्डलों में स्विस विधानसभा सर्वाधिक कार्य-कुशल (business-like) है, जो कि बिना अन्य किसी बात से विचलित हुये अपना कार्य शान्ति से करती रहती है। सभा में उत्तम व्यवस्था पाई जाती है। वहाँ बाधायें (obstructions) उत्पन्न हुई हों ऐसा कभी सुना नहीं गया। सदस्य केवल यह विचारते हैं कि उन्हें क्या कहना है। इस बात पर नहीं सोचते कि उन्हें जो कुछ कहना है उसे किस प्रकार कहें। उनका उद्येश्य कार्य सम्पन्न करना है, विधान सभा में लम्बे-लम्बे आकर्षक भाषण देकर लोकप्रियता प्राप्त करना या सभा के कार्य में अड़चनें पैदा करना नहीं होता।

सामाजिक एवम् आर्थिक समानता

स्विस समाज में सब नागरिक समान हैं। उनमें कोई वर्ग विभेद अथवा जातीय ऊँच-नीचता नहीं है। सम्भवतः इसका एक कारण यह है कि वहाँ पर आर्थिक असमानता अधिक नहीं है। ऐसा नहीं है कि कुछ बहुत धनवान हैं और शेष अत्यन्त निर्धन। बहुत अधिक धनवान अथवा बहुत अधिक निर्धन लोग वहां नहीं पाये जाते। आर्थिक स्तर में लोगों में उल्लेखनीय समता मिलती है। देश में अधिकतर लोग कुटीर एवम् घरेलू उद्योग धंधों से जीवन निर्वाह करते हैं। लगभग १८% लोग कृषि पर निर्भर हैं। कृषकों में जो भूमि का बंटवारा है उसके आंकड़ों से

ही सामाजिक एवम् आर्थिक समानता का अनुमान लगाया जा सकता है। २८,१५४ लोगों के पास १$\frac{1}{4}$ एकड़ से कम भूमि नहीं है, ७२,४४१ के पास १$\frac{1}{4}$ और ७$\frac{1}{2}$ एकड़ के बीच में, ३६,७६४ के पास ७$\frac{1}{2}$ और १२$\frac{1}{2}$ एकड़ के बीच में, ५६,०४४ के पास १२$\frac{1}{2}$ और २५ एकड़ के बीच में, २३,६११ के पास २५ और ३७$\frac{1}{2}$ एकड़ के बीच में, १५,४६२ के पास ३७$\frac{1}{2}$ और ७५ एकड़ के बीच में तथा २७६५ के पास ७५ एकड़ से अधिक भूमि है। विभिन्न वर्गों में परस्पर द्वेष, ईर्षा, वैमनस्य अथवा प्रतिस्पर्धा का भाव नहीं। विधान सभा अथवा शासन परिषद पर धनिकों का प्रभुत्व नहीं है। इनके सदस्यों में लगभग सभी वर्गों के प्रतिनिधि रहते हैं। सत्य तो यह है कि विधान सभा में कोई उम्मेदवार अपने धन के आधार पर नहीं चुना जाता। उसकी योग्यता, उसका चरित्र तथा उसकी स्थानीय प्रतिष्ठा ही इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण हैं।

स्विट्ज़रलैंड की आर्थिक व्यवस्था इस प्रकार की है कि वहाँ धन का कुछ ही हाथों में संग्रह नहीं हो सकता। बड़े बड़े विशाल जनोपयोगी उद्योग धंधों पर स्वयं राज्य का स्वामित्व अथवा नियंत्रण है। स्विस शासन प्रणाली की गति विधि निरन्तर २ दिशाओं में रही है: (१) केन्द्रीकरण अर्थात् संघ सरकार के कार्य क्षेत्र का प्रसार, और (२) राज्य का व्यक्ति के सामाजिक तथा आर्थिक जीवन क्षेत्र में उत्तरोत्तर हस्तक्षेप। इन दोनों प्रवृत्तियों का प्रभाव स्विट्ज़रलैंड को एक कल्याणकारी राज्य बनाना रहा और एक कल्याणकारी राज्य निश्चय ही सामाजिक तथा आर्थिक समानता के आदर्शों पर आधारित होता है। आर्थिक समानता या कम से कम अधिक आर्थिक असमानताओं एवम् सामाजिक वर्गीय विरोधों एवम् वैमनस्यताओं से मुक्ति स्विस राजनीति के ऐसे आधारभूत तत्व हैं जो स्विस प्रजातंत्र को उन विषैले प्रभावों से रहित रखते हैं जिनको देखकर हाब्सन ने कहा था कि "धनवानों का धन और निर्धनों की निर्धनता प्रजातंत्र के मूल भ्रष्टाकारी तत्व हैं"। स्विस प्रजातन्त्र इस भ्रष्टाकारी तत्व से अपेक्षाकृत मुक्त रहा है।

व्यवसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव

स्विस राजनीति की एक उल्लेखनीय विशेषता वहाँ पर व्यवसायिक (professional) राजनीतिज्ञों का अभाव (absence) है। इंगलैंड, अमेरिका, फ्रांस, भारतवर्ष इत्यादि देशों की भाँति स्विट्ज़रलैंड में कोई भी व्यक्ति राजनीति को व्यवसाय अथवा जीवकोपार्जन का साधन नहीं मानता। केवल वही लोग जो संघीय या कैन्टनों के विधान मण्डल अथवा शासन परिषद के सदस्य चुने जाते हैं राजनीति में सक्रीय भाग लेते, परन्तु वह भी राजनीति के साथ साथ जीवकोपार्जन के लिये कोई

न कोई अन्य व्यवसाय अथवा धंधा अवश्य करते हैं। राजनीति से इतना धन प्राप्त नहीं हो सकता कि जीविका निर्वाह हो सके। विधान सभा तथा शासन परिषद् दोनों के सदस्यों के वेतन अत्यन्त सूक्ष्म हैं। अतः इनकी सदस्यता विशेष आकर्षण का केन्द्र नहीं। स्विट्ज़रलैंड में ऐसे व्यक्ति कठिनाई से मिलेंगे जिन्होंने राजनीति को ही अपना जीवन अर्पित कर दिया हो, जो पार्टी-संचालन को ही अपना व्यवसाय समझते हों। ब्राइस ने इसके कई कारण बताये थे : (१) स्विट्ज़रलैंड में पुनर्निर्वाचन की परम्परा के कारण बहुत कम पदस्थान (offices) एक समय रिक्त होते हैं। अतः राजनीतिज्ञों को अभिलाषापूर्ति की अधिक सम्भावना या अधिक क्षेत्र (scope) नहीं रहता; (२) साधारणतया मतदाता उम्मेदवारों के राजनैतिक विचारों को देखकर मतदान नहीं करते। वह व्यक्तिगत योग्यता को अधिक महत्व देते हैं; और (३) आर्थिक दृष्टिकोण से राजनैतिक जीवन अधिक उपयोगी नहीं है। विधान सभा की सदस्यता की अपेक्षा किसी भी उद्योग धंधे या व्यवसाय में एक साधारण योग्यता का व्यक्ति अधिक धन कमाने की आशा कर सकता है। धन कमाने के लालच से लोग राजनीति में प्रवेश नहीं करते—कुछ सेवा-भाव से, कुछ राजनीति में रुचि होने के कारण, कुछ मान-प्रतिष्ठा की इच्छा के कारण, कुछ राजनीति से प्राप्त सार्वजनिक सम्मान एवम् पद को अपने मूल व्यवसाय अथवा उद्योग की उन्नति में प्रयुक्त करने की अभिलाषा से राजनीति अपनाते हैं। अतः स्विस राजनीतिक जीवन इंगलैंड, फ्रांस, संयुक्त राज्य अमेरिका, भारतवर्ष तथा अन्य प्रजातन्त्रवादी देशों की अपेक्षा कहीं अधिक शान्त, स्वस्थ, शुद्ध तथा भ्रष्टाचार रहित तथा प्रतिस्पर्धाहीन रहता है।

शासन की शुद्धता

जनतंत्र का आधार जन-इच्छा है। शुद्ध जनतंत्र शुद्ध जन-इच्छा के आधार पर ही निर्मित हो सकता है। ब्राइस के मतानुसार जन-इच्छा को भ्रष्ट करने वाले ३ तत्व होते हैं : (१) डर, जब कि मतदाता डराया धमकाया जाय, उसको भयभीत किया जाय; (२) प्रलोभन, जब कि मतदाता को घूस इत्यादि प्रलोभनों से भ्रष्ट कर दिया जाये; तथा (३) कपट व्यवहार (fraud) जब कि निर्वाचन प्रणाली में कोई छल कपट हो, मतपत्रों की ईमानदारी से गणना न की जाये या मतपत्र पेटियों के साथ कपट किया जाय, इत्यादि। स्विट्ज़रलैंड में इन तीनों में से कोई भी भ्रष्टाचार विद्यमान नहीं है। मतदाताओं को डराना धमकाना अथवा उनको भयभीत कर उनके मत प्राप्त करना कभी सुना नहीं गया। स्विट्ज़रलैंड में जमींदार नहीं हैं जो कि अपने आधीनस्थ खेतीहरों को डरा धमका सकें। मिलमालिकों या धर्माधिकारियों के लिये अपने आधीन श्रमिकों अथवा अनु-

याइयों को डराना धमकाना या भयभीत करना असम्भव है। निर्वाचन शान्ति पूर्वक सम्पन्न होते हैं। घूसखोरी भी नगण्य है। ब्राइस ने इसके ३ कारण बताये थे : (१) अधिकतर उम्मेदवारों में घूस देने का सामर्थ्य नहीं होता; (२) राजनीति से इतना आर्थिक लाभ या सामाजिक वैभव प्राप्त नहीं होता कि उसके लिये घूस दी जाये; (३) स्विस निर्वाचन क्षेत्र छोटे छोटे होते हैं। उनमें यदि कोई उम्मेदवार मतदाताओं को घूस देता है या देने का प्रयत्न करता है तो बात गुप्त नहीं रह सकती। घूस खोरी का पता चलना घूस देने और लेने वाले दोनों के लिये भयंकर सिद्ध होता है। देने वाले को सार्वजनिक रोष तथा लेने वाले को सार्वजनिक घृणा का शिकार होना पड़ता है। अन्त में, स्विस निर्वाचनों में छल कपट की भी बात कभी नहीं सुनी जाती। निर्वाचन ईमानदारी तथा निष्कपट रूप से होते हैं। इस प्रकार स्विस राजनीति छल कपट, घूस खोरी, तथा अन्य भ्रष्टाचारों से मुक्त है। इसी प्रकार संघीय शासन तथा कैन्टनों में विधानसभाओं तथा शासन परिषदों के सदस्य भी सचरित्र, सदाचारी, निष्पक्ष तथा सद्व्यवहार शील होते हैं। सार्वजनिक पदाधिकारी तथा न्यायाधीश भी परिश्रमी, सेवा-भाव से प्रेरित, कार्य में कुशल, ईमानदार तथा निष्पक्ष होते हैं। प्रत्येक अपने सामर्थ्य और योग्यतानुसार अपने अपने कर्तव्य को अधिकतम कुशलता व परिश्रम से करने के लिये तैयार रहता है। देश-प्रेम उनमें प्रधान भावना है। नागरिकता, कर्त्तव्य परायणता, देश सेवा इत्यादि गुणों की शिक्षा उन्हें प्रारम्भिक विद्यालयों में ही प्राप्त होना आरम्भ हो जाती है।

स्थानीय स्वशासन की परम्परा

स्विट्ज़रलैंड में स्थानीय स्वशासन की संस्थायें भी प्रजातंत्र की सफलता में बड़ी सहायक हैं। वह कुशल प्रशासन में सहायक होती हैं। नागरिकों को शासन संचालन में शिक्षा एवम् अनुभव प्रदान करती हैं। केन्द्रीय शासन का कार्य-भार कम करती हैं तथा स्थानीय शासन में स्थानीय योग्यता, स्थानीय कर्तव्य-भावना, स्थानीय प्रेम का प्रयोग कर के स्थानीय शासन को सफल, कुशल एवम् लोकप्रिय बनाती हैं। साथ ही स्थानीय स्वतंत्रता और स्थानीय स्वायत्तता भी सुरक्षित रहती है। इस प्रकार कुशल शासन, स्थानीय स्वतंत्रता तथा नागरिकों को राजनैतिक शिक्षा व अनुभव यह स्थानीय स्वशासन परम्परा की ३ महत्वपूर्ण देन हैं जिनका स्विस प्रजातंत्र को सफल बनाने में महत्वपूर्ण अनुदान है। स्विट्ज़रलैंड में २५ कैन्टन तथा अर्द्ध-कैन्टन हैं तथा ३००० से भी अधिक कम्यून हैं। यही स्वशासन की इकाइयाँ हैं। वास्तव में स्विट्ज़रलैंड के यह कैन्टन तथा कम्यून देश की 'राजनैतिक प्रयोगशालायें' बन गये हैं। अनेकों राजनैतिक विचारों

का प्रयोग सब प्रथम कैन्टनों अथवा कम्यूनों में किया गया और वहीं सफल सिद्ध होने पर ही उन्हें संघ में अपनाया गया।

स्थानीय स्वशासन ने जनता में प्रत्येक विषय अथवा व्यक्ति के सम्बन्ध में उसके गुणों एवम् अवगुणों के अनुसार निर्णय करने की प्रवृत्ति को सुदृढ़ बनाया। यही कारण है कि स्विट्ज़रलैंड में व्यक्तिगत नेताओं का प्रभाव अधिक नहीं होता। ब्राइस के मतानुसार स्विट्ज़रलैंड का इतिहास उसकी जनता का इतिहास है, उसकी कुछ विभूतियों की जीवनी का संग्रह मात्र नहीं है। इस प्रकार स्विस राजनीति में दम्भी राजनीतिज्ञों (demagogues) के लिये जो कि राजनैतिक जीवन को विषाक्त कर देते हैं अधिक स्थान नहीं है।

प्रेस

सफल प्रजातंत्र के लिये केवल यही आवश्यक नहीं है कि जनता शिक्षित हो वरन् यह भी आवश्यक है कि जनता निरन्तर आन्तरिक एवम् अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं से परिचित रहे ताकि उन पर वह अपना मतनिर्धारण कर सके। इसके लिये देश में एक स्वतंत्र, निडर, और सम्मानित प्रेस का होना अत्यन्त आवश्यक है। स्विट्ज़रलैंड में प्रेस पूर्णतया स्वाधीन है। यहाँ लगभग १३०० समाचार पत्र तथा पत्रिकायें प्रकाशित होती हैं जिनमें से बहुत से स्थानीय हैं। ह्यूबर ने लिखा है कि १६३६ में स्विस डाक से ४३ करोड़ समाचार पत्र वितरित हुये। अन्य साधनों द्वारा वितरित समाचार पत्रों की संख्या इनके अतिरिक्त है। ह्यूबर का यह भी मत था कि स्विस प्रेस सुव्यवस्थित और सुविज्ञप्त है। वह उत्तेजनाजनक (sensational) अथवा द्वेषप्रेरित नहीं है। ऐसे पत्रों की संख्या अधिक नहीं है जो कि किसी आर्थिक विशेष हितों के मुखपत्रमात्र हों।

प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरण

स्विट्ज़रलैंड में जनमत संग्रह तथा उपक्रम की व्यापक व्यवस्थायें स्विस प्रजातंत्र को अद्वितीय बना देती हैं। इनसे सीधे नागरिकों के हृदय की झाँकी मिलती है। इनके प्रयोग से सार्वजनिक संप्रभुता का सिद्धान्त चिरतार्थ होता है। यह विधान मण्डल के ऊपर अंकुश का कार्य करती हैं तथा उसके ऊपर आवश्यक प्रतिबन्ध लगाती हैं। इसके अतिरिक्त नागरिकों में देश-प्रेम, जन-सेवा, कर्तव्य परायणता, आदि गुणों को प्रोत्साहन देने में इनका बड़ा महत्व रहा है। इनके प्रभाव से स्विस राजनीति में राजनैतिक दलों तथा राजनैतिक नेताओं का भी बहुत कम प्रभुत्व हो पाता है। बहुत दीर्घ समय तक किसी राजनैतिक दल या विधान मण्डल का प्रभुत्व नहीं जमने पाता। इसके कारण स्विस राजनीति में नीतियों तथा व्यक्तियों में भेद करना सम्भव हो सका

है। जनमत संग्रह में यदि विधान सभा द्वारा पारित कोई कानून अस्वीकार कर दिया जाता है तो इसका अर्थ यह नहीं कि स्विस जनता विधान सभा के उन सदस्यों को जो उसके पक्ष में थे या संघीय परिषद् के सदस्यों को जिन्होंने कानून का प्रारूप प्रेषित किया था, उनको भी भविष्य में निर्वाचित नहीं करेगी। वास्तव में जनता केवल उनके द्वारा उपस्थित नीतियों एवम् विधियों को अस्वीकार करती है, उनको नहीं। यदि वह योग्य हैं, सदाचारी हैं तथा सेवा करने के इच्छुक हैं तो जनता बार बार उनको पुनर्निर्वाचित करती रहती है। इस प्रकार जनमत संग्रह की व्यवस्था ने विधान मण्डल तथा शासन परिषद को विधियों के प्रारूप तय्यार करने वाली तथा उन पर विचार विमर्श कर जनता के समक्ष उपस्थित करने वाली संस्थायें मात्र बना दिया है। प्रत्येक प्रश्न पर अन्तिम निर्णय जनता का ही होगा। इस प्रकार जन-इच्छा के कार्यान्वित होने के साथ साथ प्रशासन को सुयोग्य राजनीतिज्ञों एवम् कर्मचारियों के अटूट अनुभव का लाभ रहता है, शासन में क्रमबद्धता रहती है और उसमें कुशलता आती है।

अन्तर्राष्ट्रीय संबंधों में तटस्थता

स्विट्ज़रलैंड की विशेष भौगोलिक स्थिति को देखते हुये यूरोप के महान राष्ट्रों न १८१५ में वीयना कांग्रेस में यह निश्चय किया था कि स्विट्ज़रलैंड अन्तर्राष्ट्रीय संबंधों में सदैव तटस्थ रहेगा। तब से आज तक स्विट्ज़रलैंड ने अपनी तटस्थता की रक्षा की है। दोनों विश्व युद्धों में वह युद्ध से अलग रहा। दोनों युद्धों में युद्ध ग्रस्त देशों ने उसकी तटस्थता का आदर किया। अपनी इस नीति के कारण ही स्विट्ज़रलैंड ने संयुक्त राष्ट्र संघ की सदस्यता भी स्वीकार नहीं की है। तटस्थता की नीति का एक महत्वपूर्ण परिणाम यह हुआ कि यह देश विश्व के संकटों से मुक्त रहा तथा अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं को लेकर जो देश में मतविभाजन हो सकता था उसका भी कोई अवसर या स्थान नहीं रहा। अतः राजनीति का क्षेत्र केवल आन्तरिक अथवा स्वदेश रहा और इस प्रकार स्विस राजनीति से एक विषैला विषय निकल गया। इससे प्रशासन की समस्या सरल रही और प्रजातंत्रवाद को भी सहायता मिली।

अन्य कारण

स्विस प्रजातंत्र की सफलता के अन्य कारणों में नागरिकों में स्वतंत्रता-प्रेम, दलगतबन्दी का अभाव, अल्पमतों के प्रति सहिष्णुता एवम् सम्मान का व्यवहार आदि महत्वपूर्ण हैं। व्यक्तियों की नागरिक, धार्मिक तथा राजनैतिक स्वतंत्रता स्विट्ज़रलैंड में पवित्र मानी जाती है। स्विसवासी व्यक्तिगत स्वतंत्रता को सर्वप्रधान मानते हैं परन्तु साथ ही वह अपने कर्तव्य के प्रति भी सजग रहते हैं तथा केवल अपने

अधिकारों का ही नहीं वरन् दूसरे के अधिकारों का भी आदर करते हैं, अतः दूसरे के विचारों के प्रति सहिष्णु होते है, अपने विरोधियों को मत प्रकट करने का पूरा अवसर देते हैं तथा उनके विचार को नितान्त तिरस्कार न करके उन पर सोच विचार कर अपने विचारों से समझौता करने का प्रयत्न करते हैं। इस प्रकार स्विट्ज़रलैंड में प्रजातन्त्रवाद उस 'बहुमत के अत्याचार' से मुक्त रहा जिसको फ्रांसीसी विद्वान टॉक्वेल (Tocqueville) ने अमेरिका में देखा था तथा जिसका भय जॉन स्टुअर्ट मिल को इंगलैंड में था। किस प्रकार बहुमत अल्पमत का आदर करता है इसका सबसे बड़ा प्रमाण स्विस शासन संस्थाओं का संगठन है जहाँ अल्पमतों को उनकी शक्ति के अनुसार प्रतिनिधित्व देने का प्रयत्न किया जाता है। संघीय परिषद तथा संघीय न्यायालय के संगठन इस कथन के प्रमाण हैं। संघीय न्यायालय का वॉड कैन्टन के लोज़ान नगर में स्थित करना भी इसी कथन की संपुष्टि करता है कि किस प्रकार स्विट्ज़रलैंड में बहुमत अल्पमत का आदर करता है। एक अन्य विशेषता नागरिकों की यह है कि साधारणतया वह सार्वजनिक अथवा देशहित के सामने व्यक्तिगत स्वार्थ का बलिदान कर देते हैं। यह दोनों ही गुण—विरोधियों के प्रति सहिष्णुता तथा व्यक्तिगत हित को सामाजिक हित के समक्ष हीन एवम् तुच्छ समझना—प्रजातंत्र की सफलता की बहुमूल्य सामग्री हैं। स्विस वासी भावुक आवेषपूर्ण अथवा कल्पनावादी न होकर कठोर 'यथार्थवादी' (realist) होते हैं, उनमें व्यवहारिक समझ बड़ी उच्च कोटि की है तथा बहुत काल से वह स्वतंत्रता, स्वशासन, देश प्रेम, नागरिकता, लोकतंत्र आदि के पाठ पढ़ते आये हैं। उनके यह गुण तथा संस्थायें ही स्विस प्रजातंत्र की आधार शिला हैं।

स्विट्ज़रलैंड में अब कोई धार्मिक वैमनस्यता विभिन्न धर्मावलम्बियों में शेष नहीं रही है। राज्य धर्म निर्पेक्ष है। सब को धार्मिक स्वतंत्रता प्राप्त है और सभी यह स्वीकार करने लगे हैं कि धर्म राजनीति के क्षेत्र से परे है। जातीय विभेद भी कोई समस्या उत्पन्न नहीं करता। कई सौ वर्ष के सामान्य इतिहास ने तथा सामान्य आदर्शों की रक्षा करने के हेतु संयुक्त संघर्ष ने देश में राष्ट्रीय एकता उत्पन्न करने में सहायता की और अब तो जर्मन, फ्रांसीसी, इटालियन, रोमांश सभी स्विस राष्ट्र के समान नागरिक बन गये हैं। भाषा-विभेद का भी समाधान स्विस शासनप्रणाली के अन्तर्गत सराहनीय ढंग से कर लिया गया और अब कोई समस्या उत्पन्न नहीं करता। वास्तव में स्विट्ज़रलैंड राजनीति में एक आश्चर्य है। चार विभिन्न जातियों व भाषा भाषियों तथा २ प्रमुख परस्पर विरोधी धर्मावलम्बियों से बसा हुआ, चारों तरफ से महान राष्ट्रों से घिरा हुआ किस

प्रकार यह देश अपने अस्तित्व को सुरक्षित रख सका, तथा एक राष्ट्र का विकास कर सका और विशुद्धतम प्रजातंत्रवाद को पूर्ण सफलता से ग्रहण कर सका यह निस्सन्देह विस्मयकारी है।

१६२० में लार्ड ब्राइस ने लिखा था कि स्विट्ज़रलैंड का भविष्य सम्भावनाओं से परिपूर्ण है और उन्होंने यह शंका प्रकट की थी कि आगामी दशाब्दियाँ यूरोप के लिये और स्विसवासियों के लिये भी कोलाहलपूर्ण हो सकती हैं जिसमें उसके निवासियों के चरित्र तथा उसकी संस्थाओं को ऐसी कड़ी परीक्षा का सामना करना पड़ेगा जैसा कि अभी तक न करना पड़ा हो। निस्सन्देह १६२० के उपरान्त समस्त यूरोप तो क्या सम्पूर्ण संसार में कोलाहलपूर्ण घटनायें हुई जिन्होंने अनेकों राष्ट्रों की शासन प्रणाली में महान परिवर्तन कर दिये, तथा अनेकों के भाग्य में उलट फेर कर दिया। स्विट्ज़रलैंड के लिये भी यह काल कड़ी परीक्षा का काल रहा। परन्तु स्विसवासी तथा स्विस संस्थायें इस परीक्षा में पूर्ण सफल उतरीं। और वर्तमान को देखते हुये यह आशा की जा सकती है कि भविष्य में भी स्विसवासी अपनी परम्पराओं एवम् संस्थाओं की रक्षा कर सकेंगे। (यूरोप में साम्यवाद की उन्नति से यह शंका अवश्य उत्पन्न हो सकती है कि यदि स्विट्ज़रलैंड में भी साम्यवादी शासन पर अपना प्रभुत्व स्थापित करने में सफल हो जाते हैं तो क्या वह परम्परागत स्विस संस्थाओं एवम् आदर्शों का आदर करेंगे? परन्तु वर्तमान स्थिति में ऐसी शंका ही निमू्ल है।
